# Comunicação e deliberação democrática: o acesso à informação na esfera pública fragmentada
## Um estudo de caso de um orçamento participativo

**João Paulo da Silva Costa Limão**

Tese para obtenção do Grau de Doutor em
**Estudos de Comunicação: Tecnologia, Cultura e Sociedade**
(3º ciclo de estudos)

Orientador: Prof. Doutor João Carlos Ferreira Correia

**Júri**

Presidente do Júri:
Prof. Doutor Paulo José Tente da Rocha Santos Osório
Vogais:
Prof. Doutora Anabela Maria Gradim Alves
Prof. Doutor Gil António Baptista Ferreira
Prof. Doutor João Carlos Ferreira Correia
Prof. Doutor João José Pissarra Nunes Esteves
Prof. Doutora Marisa Torres da Silva

**Provas realizadas no dia 6 de abril de 2022**

# Agradecimentos

Num percurso longo são sempre poucas as palavras para os muitos que nos ajudaram. Começo por manifestar a minha gratidão ao meu orientador, Professor Doutor João Carlos Correia, pela atenção e profundidade intelectual das suas considerações e pela infinita paciência perante os meus questionamentos e dúvidas.

Saliento também o meu agradecimento à Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), pelo financiamento desta investigação, através da concessão da Bolsa de Doutoramento PD/BD/105927/2014.

Uma palavra de gratidão particular para o Programa Doutoral em Estudos de Comunicação: Tecnologia, Cultura e Sociedade, e para todo o corpo docente e investigadores, pela partilha de conhecimentos e experiências, e pelo ambiente e recursos disponibilizados. Palavra que estendo à Universidade da Beira Interior e a outros professores e investigadores que contribuíram com o seu saber e conselhos em algumas fases da investigação: Joana Azevedo, João Carlos Sousa, Paula Lopes, Pedro Alcântara da Silva ou Ricardo Morais.

Naturalmente, devo um agradecimento muito especial à Câmara Municipal de Odemira e aos eleitos e técnicos com quem trabalhei, nomeadamente o Sr. Vereador Dr. Ricardo Cardoso e os Drs. Dário Guerreiro, Isabel Vilhena e Sílvia Campos. Estendo a minha gratidão a todas as juntas de freguesia do concelho e aos seus autarcas e técnicos, pela forma como me receberam. Mas quero agradecer especialmente a todas e todos os votantes no OP Odemira e a toda a população do concelho, por me aceitarem entre eles e pela atenção e paciência que tiveram para corresponder diligentemente às minhas solicitações. Ainda uma palavra para o Programa de Orçamento Participativo da Penha de França e sobretudo para a Dra. Cátia Almeida, que me permitiram realizar pré-testes ao questionário nesta freguesia.

Por fim, o mais importante. Quero agradecer à minha família e a algumas amigas e amigos mais próximos, que me acompanharam com afeto neste percurso, em que nem sempre correspondi à atenção e amizade que me dedicaram. Uma palavra para a minha família e para a Carla Santana, Cristina Ganâncio, Elisabete Teixeira, Filipa Vieira, Isabel José, João Dias, José Marques, Nelson Oliveira, Nuno Machado, Pedro Silva e Sofia Figueiredo.

# Resumo

As modernas democracias liberais têm sido colocadas em causa e acusadas de desvirtuamento de alguma da sua essência. Em resposta a esses desafios e críticas, têm surgido propostas de iniciativas democráticas inovadoras, de tipo participativo e deliberativo. Experiências que exigem a verificação e avaliação do alcance dos seus objetivos. De que modo se processa a participação cidadã? Será alcançável o pressuposto da democracia deliberativa? Poderão os mecanismos testados nestas experiências ser aplicados em outros contextos da sociedade? Perante estas questões, os orçamentos participativos sobressaem como objeto de estudo, pela longevidade e implantação geográfica destas experiências e pela natureza aberta dos seus processos comunicativos e participativos, que não circunscrevem o debate a minipúblicos controlados, mas expandem-se pelo espaço público. Assim, esta investigação, realizada através de um estudo de caso, pretendeu analisar a possibilidade de observação de uma esfera pública no contexto de um orçamento participativo deliberativo municipal, a partir da verificação de conceitos teóricos fundamentais na democracia deliberativa como a universalidade, inclusão e exposição transversal, num cenário de fragmentação do espaço público. Os resultados da análise mostram a existência de um subsistema deliberativo de comunicação e uma esfera pública aberta, mas desequilibrada, em que os pressupostos da inclusão não se encontram completamente satisfeitos, existindo níveis desiguais de presença de discursos e de pontos de vista. Simultaneamente, observou-se um escasso índice de exposição transversal, que corrobora a possibilidade de tensões entre participação e deliberação.

# Palavras-chave

deliberação; esfera pública; orçamentos participativos.

# Abstract

Modern liberal democracies have been called into question and accused of distorting some of their essence. In response to these challenges and criticisms, proposals for innovative democratic initiatives, of a participatory and deliberative type, have emerged. Experiences that require a verification and evaluation of the fulfillment of the defined objectives. How does citizen participation occur? Will the assumption of deliberative democracy be attainable? Can the mechanisms tested in these experiences be applied in other contexts of society? In view of these issues, participatory budgeting stands out as an object of study, due to the longevity and geographical implantation of these experiences and the open nature of their communicative and participatory processes, which do not limit the debate to controlled mini-publics, but which expand it to the entire public space. Thus, this research, carried out through a case study, aimed to analyze the possibility of a public sphere in the context of a municipal deliberative participatory budgeting, based on the verification of fundamental deliberative democracy theoretical concepts such as universality, inclusiveness, and cross-cutting exposure, in a landscape of fragmentation of public space. The results of the analysis show the existence of a deliberative communication subsystem and an open, but unbalanced public sphere, in which the assumptions of inclusion are not completely satisfied, with uneven levels of presence of discourses and points of view. Simultaneously, a low index of cross-cutting exposure was observed, which corroborates the possibility of tensions between participation and deliberation.

# Keywords

deliberation; public sphere, participatory budgeting.

# Índice

**Introdução** ..... 1
**Capítulo 1. Democracia e Deliberação** ..... 7
**Deliberação pública** ..... 14
**Teoria deliberativa** ..... 16
**Condições e princípios para a deliberação pública** ..... 17
**Exposição a diferentes perspetivas** ..... 26
**Interesse pessoal e interesse comum** ..... 31
**Deliberação representativa ou participativa** ..... 33
**Espaço de deliberação** ..... 39
**Abordagem geracional da deliberação** ..... 43
**Sistemas deliberativos** ..... 49
**Deliberação no espaço-tempo** ..... 58
**Capítulo 2. Esfera Pública, *Media* e Públicos** ..... 61
**Esfera Pública** ..... 63
**Publicidade e *media*** ..... 65
**Espaço, tempo e fragmentação da esfera pública** ..... 66
***Media* regionais como esferas públicas locais** ..... 72
**Imprensa local e regional no Alentejo Litoral** ..... 85
**Públicos** ..... 89
**Repertórios de *Media*** ..... 95
**Seletividade, viés e polarização** ..... 105
**Consumo de notícias em Portugal e Alentejo** ..... 109
**Conversação quotidiana** ..... 111
**Capítulo 3. Orçamentos participativos** ..... 121
**Percurso histórico do OP** ..... 126
**Difusão dos OP** ..... 132
**Características dos OP** ..... 135
**Modelos de Orçamentos Participativos** ..... 136
**Efeitos dos OP** ..... 160
**Dificuldades e riscos dos OP** ..... 164
**Orçamento Participativo como esfera pública** ..... 173
**Experiências em Portugal** ..... 176
**O Orçamento Participativo de Odemira** ..... 181

**Edição de 2016** ..... 189
**Análise e resenha histórica** ..... 190
**Capítulo 4. Estratégia metodológica** ..... 193
**Análise de conteúdo** ..... 199
**Inquérito por questionário** ..... 201
**Observação e cadernos de campo** ..... 206
**Capítulo 5. Resultados** ..... 211
**Parte 1. Caracterização do subsistema de *media*** ..... 213
**Imprensa regional** ..... 213
**Imprensa e rádio online** ..... 230
**Redes Sociais na internet** ..... 235
**Cartazes no espaço público** ..... 243
**Website institucional do OP Odemira** ..... 246
**Síntese da Parte 1** ..... 249
**Parte 2: Públicos e participação** ..... 251
**Perceção acerca do OP** ..... 255
**Hábitos de acesso à informação** ..... 257
**Síntese da Parte 2** ..... 263
**Parte 3: Deliberação nos *media*** ..... 265
**Inclusão: Fontes e discurso citado na imprensa** ..... 265
**Fontes dos artigos na comunicação social online** ..... 271
**Redes sociais na Internet** ..... 275
**Dialogismo** ..... 278
**Transmissões** ..... 289
**Síntese da Parte 3** ..... 302
**Parte 4: Acesso a informação e decisão dos públicos** ..... 306
**Exposição transversal** ..... 306
**Exposição transversal e dados sociodemográficos** ..... 312
**Exposição transversal e comportamento face ao OP** ..... 313
**Exposição transversal, *media* utilizados e fontes de informação** ..... 315
**Mais informação sobre os OP** ..... 322
**Síntese da Parte 4** ..... 324
**Conclusões** ..... 327
**Bibliografia** ..... 337
**Apêndices** ..... 359

# Lista de Figuras

Figura 1 – Publicações por ano, em percentagem face ao total
Figura 2 – Número de primeiras páginas por ano, em números absolutos
Figura 3 – Artigos publicados na comunicação social online, por ano (em percentagem)
Figura 4 – Publicações nas redes sociais na internet, por ano (em percentagem do total)
Figura 5 – Comparativo de publicação de mensagens em redes sociais, por trimestre (em percentagens)
Figura 6 – Comparação entre utilização de *media* para obter informação sobre o concelho e sobre o OP
Figura 7 – Artigos de imprensa com discurso direto citado, por ano de publicação
Figura 8 – Evolução do discurso direto citado em meios de comunicação online, entre 2011 e 2016 (em percentagem)
Figura 9 – Número de presenças de cada uma das 14 propostas em debate no OP 2016 nos 34 artigos e publicações de *media* identificadas, em números absolutos

# Lista de Tabelas

Tabela 1 – Números do OP Odemira entre 2011 e 2016
Tabela 2 – Artigos sobre o OP publicados na imprensa regional, por jornal e face ao total de edições
Tabela 3 – Número de artigos publicados, por trimestre (percentagem face ao total)
Tabela 4 – Número e percentagem de artigos publicados por géneros de tipo informativo e opinativo
Tabela 5 – Artigos na imprensa classificados de acordo com o número de parágrafos
Tabela 6 – Artigos informativos e de opinião assinados, por jornal
Tabela 7 – Páginas em que se encontram posicionados os artigos sobre o OP
Tabela 8 – Percentagem de artigos com chamada à primeira página, por jornal
Tabela 9 – Número de artigos nas primeiras páginas, por jornal e por tipologia da chamada
Tabela 10 – Distribuição de artigos publicados, por tipo de secção
Tabela 11 – Tipos de discurso (não autoexclusivos) presentes nos artigos publicados sobre o OP
Tabela 12 – Artigos publicados por meio de comunicação online e percentagem do total publicado
Tabela 13 – Número de artigos online, por trimestre e percentagem do total
Tabela 14 – Número e percentagem de artigos publicados online, por géneros de tipo informativo e opinativo
Tabela 15 – Artigos online classificados de acordo com o número de parágrafos
Tabela 16 – Artigos informativos e de opinião assinados, por órgão de comunicação online
Tabela 17 – Tipos de discurso presentes nos artigos publicados sobre o OP
Tabela 18 – Publicações em redes sociais na Internet, por tipo de organização detentora da página
Tabela 19 – Publicações em redes sociais na Internet, por ano e tipo de organização detentora da página
Tabela 20 – Número de publicações sobre OP em redes sociais, por trimestre e percentagem do total
Tabela 21 – Número de parágrafos em publicações nas redes sociais na Internet (por organização detentora da página)
Tabela 22 – Tipos de discurso presentes nos artigos sobre o OP publicados em redes sociais
Tabela 23 – Tipos de discurso nas publicações em redes sociais (por tipo de organização)
Tabela 24 – Distribuição dos inquiridos por relação com o concelho
Tabela 25 – Distribuição dos inquiridos por sexo
Tabela 26 – Distribuição dos inquiridos por idade
Tabela 27 – Distribuição dos inquiridos por habilitações literárias
Tabela 28 – Distribuição dos inquiridos por atividade
Tabela 29 – Distribuição dos inquiridos por experiência de voto
Tabela 30 – Perceção dos inquiridos acerca dos OP
Tabela 31 – Dificuldades de acesso a informação sobre o OP, de acordo com os inquiridos
Tabela 32 – Frequência de acesso a informação sobre o concelho no último mês
Tabela 33 – Meios de comunicação consultados para obter informação sobre o concelho
Tabela 34 – Meios de comunicação acedidos para consulta de informação sobre concelho, por segmento etário
Tabela 35 – Número de meios de comunicação usados no acesso a informação sobre o OP

Tabela 36 – Meios de comunicação usados no acesso a informação sobre o OP
Tabela 37 – Fontes de informação consultadas no acesso a informação sobre o OP
Tabela 38 – Discurso direto citado por jornal face ao número de artigos
Tabela 39 – Fontes citadas em discurso direto nos artigos informativos, com percentagem face ao total de artigos
Tabela 40 – Número de palavras citadas em discurso direto na imprensa, por fonte de informação
Tabela 41 – Artigos com discurso citado, por órgão de comunicação social online face ao número de artigos com citações
Tabela 42 - Fontes citadas em discurso direto na comunicação social online face ao total de artigos
Tabela 43 – Volume de discurso citado publicado na comunicação social online, por fonte da notícia
Tabela 44 – Publicações na rede social Facebook com gostos, partilhas e comentários, por tipo de entidade detentora da página
Tabela 45 – Números e média de gostos, partilhas e comentários na rede social Facebook, por tipo de entidade detentora da página
Tabela 46 – Artigos com 2 ou mais fontes citadas, prática dialógica e responsividade, por jornal
Tabela 47 – Presença múltipla de artigos numa mesma edição, por jornal (percentagem de edições de cada título)
Tabela 48 – Artigos com mais do que um ator com discurso citado e dialogismo, por órgão de comunicação social online
Tabela 49 – Comentários e dialogismo em redes sociais, por tipo de entidade detentora da página
Tabela 50 – Publicações com abordagem às propostas em debate no OP, por tipo de *media*
Tabela 51 – Publicações com abordagem às propostas em debate no OP na edição atual do OP e em edições anteriores, por tipo de *media*
Tabela 52 – Publicações com abordagem às propostas em debate no OP anteriores e posteriores ao momento de decisão, por tipo de *media*
Tabela 53 – Publicações com abordagem às propostas no OP, por quantidade de propostas e tipo de *media*
Tabela 54 – Publicações com abordagem às propostas em debate no OP com detalhes e identificação de proponentes, por tipo de *media*
Tabela 55 – Componentes das propostas presentes nas publicações analisadas (em números absolutos)
Tabela 56 – Número de propostas conhecidas pelos inquiridos, além da votada
Tabela 57 – Principal razão para escolha da proposta votada assinalada pelos inquiridos
Tabela 58 – Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e o escalão etário
Tabela 59 – Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e a escolaridade
Tabela 60 – Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e a experiência de voto (em anos)
Tabela 61 – Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e a perspetiva face ao OP
Tabela 62 – Principal meio de comunicação para obter informação sobre a proposta votada
Tabela 63 – Principal fonte de informação para escolha de proposta votada
Tabela 64 – Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e a regularidade de acesso a notícias sobre o concelho no último mês
Tabela 65 – Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e o número de media acedidos para consultar informação sobre o OP

Tabela 66 – Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e o principal *media* utilizado para consultar informação sobre as propostas
Tabela 67 – Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e o a utilização de media e de conversação para obter informação sobre propostas
Tabela 68 – Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e a principal fonte de informação consultada para obter informação sobre propostas
Tabela 69 – *Media* onde gostaria de encontrar mais informação sobre os OP e as propostas em debate
Tabela 70 – Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e escalão etário
Tabela 71 – Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e a escolaridade
Tabela 72 – Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e a experiência de voto
Tabela 73 – Percentagem de inquiridos face a número de propostas conhecidas e perspetiva face ao OP
Tabela 74 – Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e a regularidade de acesso a notícias sobre o concelho
Tabela 75 – Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e o número de *media* consultados para obter informação sobre o OP
Tabela 76 – Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e ao principal meio de comunicação consultado para obter informação sobre as propostas
Tabela 77 – Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e a principal fonte de informação consultada para obter mais informação sobre as propostas

# Lista de Acrónimos

| | |
|---|---|
| ACRD | Associação Cultural Recreativa e Desportiva |
| AMBAAL | Associação de Municípios do Baixo Alentejo e Alentejo Litoral |
| AMDB | Associação de Municípios do Distrito de Beja |
| APCT | Associação Portuguesa para o Controlo de Tiragem e Circulação |
| CA | Jornal Correio Alentejo |
| CACO | Associação de Artesãos do Concelho de Odemira |
| CMO | Câmara Municipal de Odemira |
| COP | Conselho do Orçamento Participativo |
| DA | Jornal Diário do Alentejo |
| ERC | Entidade Reguladora para a Comunicação Social |
| ESCS | Escola Superior de Comunicação Social |
| e-OP | Orçamento Participativo eletrónico |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FSM | Fórum Social Mundial |
| INE | Instituto Nacional de Estatística |
| LA | Jornal Litoral Alentejano |
| MER | Jornal Mercúrio |
| NUT | Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos |
| OberCom | Observatório da Comunicação |
| ONG | Organização Não-Governamental |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OP | Orçamento Participativo |
| OPD | Orçamento Participativo Digital |
| OPJ | Orçamento Participativo Jovem |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| SAPO | Servidor de Apontadores Portugueses |
| SMS | Short Message Service |
| SUD | Jornal Sudoeste |
| TIC | Tecnologias de Informação e Comunicação |
| UE | União Europeia |

# Introdução

A unanimidade conquistada pela democracia como sistema político eleito pelos cidadãos é acompanhada pela crescente suspeita sobre as qualidades dessa mesma democracia. Ao mesmo tempo que a prática democrática progride no tempo e se expande geograficamente, de modo exponencial, também os motivos de suspeição e crítica parecem enraizar-se fortemente no sistema de crenças cidadão. A democracia parece não corresponder às expetativas.

Na base desta desconfiança encontram-se diversos motivos. Um progressivo esvaziamento do poder de decisão da política, pela transferência para outros sistemas como o económico, jurídico e de comunicação. Também uma assincronia entre os diferentes tempos da sociedade. O tempo político desajusta-se de diferentes tempos como da economia ou dos *media*. A exigência de decisões no domínio da economia não pactua com as demoras nos tempos de deliberação e decisão. O tempo rápido da comunicação, inscrita nos meios de comunicação de massas tradicionais, mas também nos novos *media* digitais que se hibridizam entre as esferas pública e privada, não se coaduna com o tempo moroso e de ócio da discussão política. Os *media* reclamam, pressionam e apressam a decisão. Com eles, também os cidadãos requerem uma maior pressa na discussão e na chegada a decisões. Estes desajustes vários contribuem para essa névoa que paira sobre os processos de decisão política e sobretudo sobre a confiança na democracia. Este sentimento expressa-se na abstenção, na não participação e na verbalização do descrédito (Belchior, 2015; Della Porta, 2013; Teixeira, 2018).

É, contudo, certo que uma certa apatia não coloca em causa o exercício democrático, visto que a própria democracia comporta uma dimensão de tédio saudável. A não participação pode também equivaler a satisfação com a laboração das engrenagens da democracia. Em contraponto, uma exigência de participação pode significar um estado profundo de insatisfação, com a necessidade de ativação de forças de afirmação identitária, crítica, representatividade ou contestação. No entanto, a assunção de que a abstenção e não participação correspondem a um estado de desagrado em relação ao estado da democracia, diferentes setores da sociedade alinhavaram propostas alternativas à vigência atual. Em geografias e tempos diversos emergiram grupos e movimentos sociais, alicerçados em torno de diferentes identidades e causas, mais ou menos expressivos em escala, mais ou menos duradouros ou impermanentes, alinhados em estruturas de carácter mais formal ou informal, e estabelecidos em domínios reais, digitais ou

ambivalentes. Movimentos esses que têm reclamado os seus espaços, assim como diversos atributos para a prática democrática, nomeadamente ao nível da inclusão, da igualdade, mas sobretudo da participação.

Também no domínio da academia, teóricos e investigadores de ciências sociais e políticas adensam-se em correntes de interpretação da teoria e prática democrática. Neste domínio, a teoria deliberativa, ajustada em torno da análise da deliberação pública como uma das pedras basilares do sistema democrático, tem-se salientado como campo de análise dos processos de decisão democrática, mas também como fundamento para um conjunto de propostas de alargamento dos campos de participação e decisão cidadã (Bohman, 1996; Cohen, 2009; Dryzek, 1994; Guttman & Thompson, 2004; Habermas, 2012). No âmbito desta corrente teórica surgiram propostas e estudos empíricos com minipúblicos, júris de cidadãos, sondagens de opinião pública, referendos, dias de deliberação ou orçamentos participativos (Ackerman & Fishkin, 2002; Dias & Allegretti, 2009; Fishkin, 1997; Fung, 2004; Joas, 2013; Sintomer, Herzberg, & Allegretti, 2013; Sintomer, Herzberg, & Röcke, 2012; Sousa Santos, 1998a, 2002). Mais uma vez propostas diversas, em diferentes níveis e escalas, estritamente académicas ou aglutinadoras de outros domínios da sociedade, que visam a experimentação e análise de modelos de participação cidadã em processos de decisão democrática. Por fim, no campo da representação política e governação, muitas vezes acusada de distanciamento dos cidadãos, verifica-se alguma apreensão com a desconfiança e apatia cidadã e uma relativamente recente recetividade no domínio da experimentação sociopolítica, através da abertura à implementação de algumas experiências democráticas atrás referidas, em diferentes níveis dos processos de governação.

Assim, reflexo de uma confluência de interesses e ações de movimentos sociais de cidadãos, teóricos e centros de investigação na área das ciências sociais, e partidos e órgãos de decisão política, temos assistido a uma crescente implementação de diversos mecanismos de participação e deliberação democrática em diferentes escalas e geografias. Desde experiências setoriais em segmentos específicos da sociedade como a área da saúde até confinadas a uma dimensão local, ao nível da freguesia, do concelho, do Estado ou da região, até ações de âmbito nacional. Júris de cidadãos, sondagens de opinião, orçamentos participativos ou referendos, têm transposto a linha entre teoria e aplicação empírica e têm sido testados em diferentes condições. Um dos exemplos mais bem-sucedidos ao nível das experimentações democráticas é o orçamento participativo (OP). Num período de cerca de 30 anos, uma experiência de âmbito local, iniciada num município brasileiro, num contexto político e associativo específico, difundiu-se à escala

planetária, alcançando centenas de países e milhões de cidadãos. Os últimos números apontam para mais de 7000 experiências conhecidas. Com diferentes públicos, configurações e escalas, e também com diferentes níveis de sucesso. Temos hoje orçamentos participativos consultivos e deliberativos, direcionados para tipos de públicos específicos, baseados na idade, no género ou na atividade (jovens, seniores, alunos e professores ou mulheres). Ainda orçamentos participativos ao nível da escola, da freguesia, do concelho, da região e até de um país (Dias, 2014a; Falanga, 2018b; Lüchmann, Romão, & Borba, 2018; Sintomer et al., 2013, 2012; Wampler, McNulty, & Touchton, 2018).

O sucesso de difusão desta experiência, remetente para consequente êxito ao nível da participação cidadã levanta questões sobre a hipótese de idênticos resultados ao nível da configuração e eficácia. A proliferação de orçamentos participativos não é um garante *per se* de um aumento de qualidade das práticas democráticas. Alguns destes OP suscitam críticas de diversos quadrantes, desde teóricos e investigadores até cidadãos participantes e observadores, por não conduzirem a resultados ou por não providenciarem recursos efetivos de decisão para os cidadãos, por serem elitistas ou insuficientemente inclusivos, por circunscreverem o seu âmbito ou por alocarem percentagens diminutas de orçamentação (Ganuza & Francés, 2014; Navarro & Font, 2013; Putini, 2013). Razões diversas que confrontam estas experiências de participação com os seus limites de sucesso. No entanto, apesar das suas fragilidades, os orçamentos participativos constituem-se como interessantes experimentações de campo, com implantação e aplicabilidade, que se debatem com os diferentes contextos de implementação, e que se podem constituir como cenários férteis para a investigação. Estudos sobre participação, deliberação, representação, associativismo, comunicação, jornalismo ou marketing podem aplicar-se a estas experiências.

Assim, os orçamentos participativos de tipo deliberativo, ao manifestarem um foco preciso neste elemento da democracia, constituem-se como um cenário propenso ao decurso de investigações sobre o exercício deliberativo. Mais ou menos robustos na sua configuração, salvo empreendimentos distintos, destinados a públicos concretos, a maioria dos OP assentam em elementos fundamentais para a democracia deliberativa, como a universalidade e inclusão. Como referido anteriormente, salvo quando é expresso o objetivo específico de direcionar estas experiências para públicos específicos, os OP, nas suas normas, abarcam a totalidade do universo de participantes de uma determinada região, tanto ao nível do direito de voto como de proposição de propostas, assim como de participação na discussão sobre essas mesmas propostas, contemplando, deste modo,

as condições de universalidade e inclusão. Contudo, se em relação à primeira destas condições é relativamente pacífica a sua concretização, no que respeita à segunda erguem-se maiores incertezas. O que significa exatamente a concretização dessa inclusão? Em que moldes ocorre? Qual o nível de reciprocidade? Em que contextos ocorre a deliberação pública, se efetivamente ocorre?

Embora se possa aceitar esse debate como inconclusivo, os orçamentos participativos revelam uma certa porosidade de espaços discursivos, ao transporem o confinamento dos minipúblicos, enquanto espaços de deliberação institucionalizados, a partir de uma organização em pequenos grupos de cidadãos comuns selecionados que disporão de condições ideais para a deliberação, delimitados e precisos (Fishkin, 2003, 2006; Fung, 2004; Goodin & Dryzek, 2006), para se espraiarem por diversas áreas e segmentos da sociedade. A proposição de novas propostas pode ser feita *in loco* em assembleias e reuniões públicas ou à distância, através de correio ou mensagem eletrónica, assim como o debate pode ocorrer nessas mesmas assembleias públicas, em apresentações, mas também nas páginas de jornais e em redes sociais, em cartazes ou folhetos disseminados no espaço público, ou ainda pelo boca-a-boca cidadão que tem lugar nas ruas e cafés e que contribuiu para um primeiro esboço de uma ideia de esfera pública. É nesta transposição do espaço idealizado, delimitado e assético do aquário dos minipúblicos para a imperfeição, difusidade e contaminação do oceano da sociedade que se regista a transição entre dois conceitos fundamentais: a "deliberação democrática" e "democracia deliberativa". Se no primeiro caso corresponde essa imagem de precisão procedimental alicerçada no apartamento aperfeiçoado com vista à geração de condições ideais, no segundo caso remete-se para o caudal de fluxos permanentes de informação e para a aceitação da imperfeição. É também nesta transição entre espaços circunscritos e a esfera pública, que se abre a oportunidade de recurso à teoria dos sistemas deliberativos, inscrita no campo de análise de espaços de intervenção não domesticados, englobando as diferentes vertentes e fragilidades de um processo deliberativo aberto, desde as estruturas procedimentais às práticas comunicacionais, incluindo-se a perspetivas de divisão de papéis e comunicação de fação (Mansbridge, 2009; Mansbridge et al., 2013; Parkinson, 2013; Parkinson & Mansbridge, 2013).

A correlação entre deliberação e comunicação estabelece um cenário de investigação vasto e amplamente explorado em diferentes análises. A partir dos elementos e das condições essenciais para a ocorrência de deliberação pública, importa perceber de que forma se articulam com as características e oportunidades da comunicação e informação. As experiências participativas, como os OP, contemplam espaços estruturados e

condições de deliberação? Quais os níveis de participação e inclusão? Além dessa eventual infraestrutura técnica de deliberação, em que outros meios se exercem essas práticas?

No quadro de uma sociedade em mudança, em que os mecanismos e processos de comunicação se têm alterado enormemente, o acesso a informação fundamental para a prática deliberativa suscita questionamentos diversos. De que modo a comunicação social canónica, promovida num contexto económico privado, orientada para resultados financeiros e vinculada a uma conceção de democracia representativa competitiva, comunica a democracia participativa deliberativa? Replica a linguagem e estilo da cobertura da democracia competitiva ou transmuta-se numa nova abordagem, privilegiando a diversidade discursiva e a pluralidade de pontos de vista? E de que forma os novos *media* e os *media* alternativos, patentes em formatos diversos como websites, redes sociais na internet, blogues ou publicações alternativas, se confrontam com uma democracia participativa deliberativa? Mimetizam os meios de comunicação social canónicos? Circunscrevem-se a ser aglutinadores de interesses específicos, sob a forma de "esferículas"? De que modo se verifica a transmissibilidade de discursos no domínio da esfera pública? Como é que os cidadãos se relacionam com a prática deliberativa? E quais os dispositivos, meios e órgãos de comunicação que utilizam e com que intuito? Estas algumas questões que procuramos responder, de forma a perceber o posicionamento dos cidadãos e das instituições face à prática deliberativa, assim como a mecânica de circulação de informação essencial para a deliberação.

Iniciaremos este percurso numa revisitação do conceito de deliberação como um dos fundamentos da democracia e por uma incursão breve pela teoria deliberativa. Assentes algumas das condições e elementos essenciais para a deliberação, retemo-nos em conceitos-chave como universalismo, inclusão, dialogismo e transmissões como tópicos de investigação empírica. A ideia da esfera pública, enquanto elemento central de uma democracia deliberativa, é o argumento para a observação do papel dos *media* e dos seus efeitos na construção e manutenção de públicos. No domínio dos públicos, procuramos analisar de que forma o consumo de *media* e o acesso a informação influenciam a exposição transversal dos cidadãos votantes.

Por fim, discutiremos resultados do trabalho empírico. Como iremos observar, no comportamento cidadão existe uma tensão entre participação e deliberação, em que a participação parece subjugar a deliberação e em que os indivíduos conformam o seu voto a um interesse pré-determinado e à vontade de mobilização coletiva. Também a maioria

das instituições da sociedade civil participantes privilegiam a comunicação estratégica e autocentrada em interesses próprios em vez da deliberativa. Por sua vez, os meios de comunicação social aspiram à independência e arbitragem, mas subjazem-se às lógicas de uma democracia competitiva, mais do que deliberativa.

# Capítulo 1. Democracia e Deliberação

Nas sociedades ocidentais, a ideia de democracia tem vindo a adquirir um estatuto quase unânime nas preferências dos cidadãos em relação a quaisquer outros sistemas políticos. Mas nem sempre foi acolhida com tanta unanimidade e tão pouca resistência ou receio, nem a conceção da democracia enquanto um adquirido estável e permanente está longe de ser exata, sendo na verdade um processo não terminado e em contínua construção. A democracia não dispõe de uma garantia permanente, como o comprova o facto de ainda hoje existir uma elevada percentagem da população mundial que continua a viver à margem deste sistema, além da existência de democracias de longevidade reduzida (Dahl, 1998).

A democracia afirmou-se no panorama internacional. De uma existência de 60 democracias num total de 167 países, em 1990 (41%), o mundo passou a ter 125 democracias num total de 195 países, em 2015 (64%). Contudo, pode questionar-se a natureza dessas mesmas democracias. Em inúmeros casos trata-se de "regimes híbridos", que conjugam princípios democráticos e autoritarismo. Noutros casos, estamos perante sistemas institucionais deficientes (*broken-back democracies*). Algumas das principais ameaças atuais da democracia ocorrem de forma endógena mais do que exógena, como acontecia no passado, gerando crescente desapego e insatisfação dos eleitorados perante o sistema político, refletidos em abstenção eleitoral, fragmentação e aparecimento de novos partidos desafiadores do *statu quo* ou no surgimento de uma cidadania distanciada do sistema partidário e cética quanto ao funcionamento da democracia. Se os cidadãos revelam uma adesão aos valores, normas e princípios democráticos, em simultâneo demonstram uma avaliação muito negativa do concreto funcionamento do sistema democrático, instituições e atores. Esse mal-estar consiste numa atitude crítica em relação ao funcionamento do sistema democrático, que se revela numa vontade de aperfeiçoamento e aprofundamento da democracia, mais do que pela preferência por sistemas alternativos. Não se identifica o declínio de apoio popular ao regime democrático e aos valores e princípios normativos (Teixeira, 2018).

A democracia "[é] sempre uma conquista frágil, que precisa de ser defendida e aprofundada" (Mouffe, 1996, p. 17). A ideia parece acomodar diferentes conceções, variáveis consoante as épocas, geografias e culturas. Na verdade, ao longo da história, consistiu sobretudo numa temática para teorização filosófica mais do que num efetivo sistema político. Basta observar no presente os diferentes países que se dizem democracias para se verificar estarmos a referir-nos a modelos completamente distintos.

No entanto, apesar da natureza maleável e polissémica, a democracia permanece uma ideia central e durável na política, e um conceito que, embora vago, de modo a abrigar tantas possíveis variações, não é também tão vago que possa acolher qualquer significado (Arblaster, 2002; Fishkin, 2011b; Keane, 2002). Numa conceção mais orgânica, na raiz do conceito está a ideia de poder do povo (Arblaster, 2002). Segundo Della Porta, na caracterização, a adoção de um critério procedimental considerou, durante muito tempo, as eleições livres, competitivas e periódicas como um indicador suficiente para a presença da democracia, mas outros modelos sublinham e legitimam o papel dos cidadãos (Della Porta, 2013).

Dahl define cinco critérios para o processo democrático: participação efetiva, igualdade de voto, entendimento racionalizado, controlo da agenda e inclusão de todos os adultos, que reconhece serem dificilmente cumpridos integralmente (Dahl, 1998). Mas a democracia é também um conceito "crítico", ou seja, uma norma ou ideal a partir do qual a realidade é testada e ambicionada (Fishkin, 1991). Assim, estes critérios corresponderão a um padrão ideal, que servirá como referência para o talhamento concreto da democracia, ao nível da elaboração de constituições, práticas e instituições políticas (Dahl, 1998). Ainda o mesmo autor acrescenta ainda dez fatores positivos que resultam do exercício democrático: redução da tirania, afirmação de direitos essenciais, liberdade, autodeterminação, autonomia moral, desenvolvimento humano, proteção de interesses pessoais, igualdade política, além de mais recentemente as democracias contribuírem também para o alcance da paz e para a prosperidade (Dahl, 1998). Por seu lado, Fishkin enfatiza a igualdade política, participação (em massa), deliberação e a não tirania como quatro princípios fundamentais da teoria democrática: (a) Por igualdade política entende-se a equivalência de peso de todas as opiniões e igualdade de decisão ou voto; (b) A participação engloba as ações dos cidadãos comuns determinadas a influenciar políticas ou o debate sobre elas; (c) A deliberação inscreve o acesso a informação razoavelmente boa e a um equilíbrio de debate que providencie uma participação consciente; e (d) Por não tirania entende-se evitar políticas que privem ou limitem severamente a escolha (Fishkin, 2011b, 2011a).

Ao nível dos tipos de democracia, para Touraine existem três dimensões e três tipos de democracia: A limitação do poder do Estado pela lei e pelo reconhecimento dos direitos fundamentais, que se contenta com a representatividade limitada dos governantes, mas que protege direitos sociais e económicos contra ataques do poder absoluto (conceção liberal); um segundo modelo que atribui maior importância à cidadania, à Constituição e às ideias morais e religiosas, manifestando uma vontade de igualdade maior do que de

liberdade; e um terceiro, em que a representatividade dos governantes é o mais importante e que defende categorias populares face à oligarquia (Touraine, 1996). Gomes e Maia alertam que há praticamente um modelo ou versão de democracia para cada teoria política, mas distinguem sobretudo três tradições: a liberal, a republicana e a deliberativa como os padrões mais comuns. Na tradição liberal é realçada a autonomia e a vida privada dos cidadãos, bem como a afirmação da liberdade, sendo o papel da comunicação sobretudo uma afirmação dos direitos de expressão e da pluralidade de opiniões, e também um papel de vigilância, exigência de transparência e de proteção dos direitos dos indivíduos. Por seu turno, a tradição republicana entende a cidadania como inscrita na comunidade política e o Estado como coisa pública, procurando os direitos igualitários e oportunidades concretas de participação política e de engajamento na vida coletiva, por parte da esfera civil. A comunicação está relacionada com o *ethos* comunitarista, enredada no sistema partilhado culturalmente. Por fim, o "deliberacionismo", em que o centro de atenção democrática deve ser a existência de uma arena discursiva que funcione como esfera intermediária entre o Estado e a sociedade. Os cidadãos devem ter a capacidade e oportunidade para deliberar racional e publicamente sobre as decisões coletivas que os afetam e importam, através da negociação e compromisso, num processo de debate (Gomes & Maia, 2008).

Fishkin propõe quatro modelos: democracia competitiva, deliberação de elite, democracia participativa e democracia deliberativa (Fishkin, 2006). Número idêntico ao enunciado por Della Porta, que considera a democracia liberal, democracia radical ou participativa, democracia liberal deliberativa ou democracia participativa deliberativa (Della Porta, 2013). Num outro exemplo, Barber propõe cinco modelos democráticos alternativos: democracia autorizada, democracia jurídica, democracia unitária, democracia pluralista e democracia forte. A democracia forte, proposta por Barber como um modelo participativo moderno, apresenta uma comunidade não coletivista, razão pública não conformista e instituições cívicas compatíveis com a sociedade moderna, contemplando um modelo de autogoverno pelos cidadãos, diretamente, sem se verificar necessariamente em todos os níveis ou instâncias, mas em políticas básicas ou poder significativo. As instituições devem facilitar a participação cívica no *agenda-setting*, deliberação, legislação e implementação de políticas, lidando com as disputas públicas e conflitos através de um interminável processo de deliberação, decisão e ação (Barber, 1984). Dryzek assume que os modelos de democracia liberal e participativa podem ser entendidos como variações de possibilidades de democracia. Na versão participativa a política adquire contornos mais pedagógicos e discursivos, mais atentos ao interesse público e mais exigentes em termos de cidadania (Dryzek, 1994).

O conjunto prévio de enunciados demonstra a plasticidade do conceito e a multiplicidade de interpretações e classificações. Mas de entre as diversas disposições e tipologias emergem um conjunto de características mais frequentes entre as várias abordagens teóricas. Os princípios de liberdade, igualdade, participação e deliberação, bem como a não tirania da maioria, são integrantes constantes e basilares, deslocando-se apenas no eixo de fundamentação entre escalas de importância.

A liberdade expressa-se democraticamente de diferentes maneiras, incluindo a liberdade de decidir sobre a própria vida e o direito de desempenhar um papel no destino comum. Entre os direitos fundamentais da sociedade democrática encontram-se a liberdade de expressão, liberdade de associação e liberdade de reunião. Milton e Mill notabilizam-se pela defesa da liberdade de expressão, argumentando que toda a opinião, mesmo que singular e equivocada, deve ser escutada, considerada e confrontada, sendo o resultado desse confronto o caminho ao encontro da verdade. Pois, para que os fatos e argumentos possam ter algum efeito na mente é preciso que se apresentem a esta (Mill, 2010; Milton, 2009). Já Tocqueville, que, nas suas considerações sobre a política americana, alude também à importância da liberdade de expressão e à liberdade de associação política, salienta o princípio de associação como manifestação de vitalidade democrática (Tocqueville, 2008). Para Arblaster, a democracia requer liberdade para que os cidadãos possam desempenhar o seu papel. Para isso, é necessária educação política, comunicação livre e debate livre. A escolha implica debate e o debate implica liberdade, mesmo com delimitações sobre o que pode ser debatido. O debate livre e a escolha requerem educação não formal, mas também é necessário que os recursos de propaganda e persuasão que asseguram o poder de influenciar as mentes estejam distribuídos de acordo com a diversidade de opiniões na sociedade (Arblaster, 2002).

A "igualdade de condições", que impressionou vivamente Tocqueville na sua visita aos Estados Unidos da América e que este pensador erigiu como condição democrática (Tocqueville, 2008), pode ser entendida de diversas formas. A democracia significa a igualdade social e civil e a rejeição da discriminação e preconceito. A igualdade social pode compreender a atribuição dos mesmos direitos a todos os cidadãos, mas será também um modo de compensar desigualdades sociais em nome de direitos morais, compensando uma ordem desigual de que o próprio Estado faz parte (Touraine, 1996). O debate sobre as razões da desigualdade e formas de igualdade é motivo de fração ideológica e substância de ideias políticas como o marxismo. No entanto, para este caso, importa sobretudo a ideia de igualdade política, entendida como equivalência de peso de todas as opiniões e igualdade de decisão ou voto. Neste âmbito, compreende-se a

igualdade também como inclusão de todos os cidadãos adultos (Dahl, 2006). Nas democracias representativas modernas, o direito de sufrágio não pode depender da propriedade, género, raça ou estatuto social. Mas em sociedades complexas e altamente especializadas, existe uma tendência para que a decisão possa subtrair-se à formação de vontade democrática e assentar na opinião de especialistas. Habermas alerta para os riscos de modelos políticos como o tecnocrático, que exclui a vontade democrática, ou o decisionista, que remete para a aclamação das elites. Apenas o modelo pragmatista estabelece pontes entre especialistas, decisores políticos e o mundo da vida, através da mediação e da opinião pública (Habermas, 1994). Mas a igualdade política sem deliberação não cumpre com os pressupostos democráticos, pois equivale a poder sem a oportunidade de pensar no seu exercício (Fishkin, 1991).

Barber descreve a "necessidade" como uma ação que implica que mesmo a escolha de não tomar uma decisão política terá um impacto público. Nesse sentido, a questão da "não decisão" recai na denominada "primeira lei da inércia política", segundo a qual os eventos prosseguirão até à sua conclusão (final inercial) se não existirem interferências de outros atores políticos conscientes. Assim, não atores partilham responsabilidade pelas suas não decisões. O contraponto à não decisão será a escolha. Por outras palavras, apropriando-nos de outro conceito explanado por Barber: a "ação". Esta conceção barberiana distancia-se do liberalismo democrático, que entende a política como prestação de contas, representação, direitos individuais mantidos passivamente e autonomia em abstrato (Barber, 1984). Para Fishkin, por participação política entende-se o comportamento dos membros de um público de massas direcionados a influenciar, direta e indiretamente, a formulação, adoção ou implementação de escolhas governamentais ou políticas. Votar tornou-se na forma mais alargada de participação política, mas contribuir com dinheiro, tempo ou esforço para causas políticas, manifestar-se, escrever cartas ou correio eletrónico para funcionários do governo, assinar petições, são também atividades que envolvem participação das pessoas (Fishkin, 2011a). Além disso, a mediatização alargou a margem de participação, criando e reforçando laços que transcendem as relações locais e abrindo caminho à participação à distância, através de novos paradigmas (Livingstone, 2013). Na atualidade, a democracia participativa vem reclamar espaços de participação, num movimento de aumento de escala, que atende a uma conceção em que mais participação corresponderá a mais informação e voto, num círculo virtuoso, em que as oportunidades de participação promovem a confiança e o ativismo. Por detrás desta ideia, encontra-se o pressuposto de que a participação funcionará como escola de democracia (Della Porta, 2013).

Onde termina a certeza inicia-se a deliberação. É necessário o dissenso para que o processo deliberativo se inicie. Num campo de certezas científicas ou técnicas ou de pensamento único não existe lugar para deliberar. Como acontece com o conceito de política, em que a ausência de conflito torna a política supérflua, também no quadro da deliberação, a ausência de um plural de pelo menos dois inviabiliza a deliberação pública. Entende-se assim que a ideia de deliberação assenta numa conceção poliédrica da realidade. Ou seja, conforme o poliedro exibe uma diversidade de faces, também a conceção deliberativa parte do pressuposto de pluralidade de pontos de vista ou vontades. Se a multiplicidade é uma precedência deliberativa, a escolha remete para a ação. Deliberar corresponde a agir sobre a diversidade, no sentido de produzir uma decisão. Um processo que decorre de um conjunto de condições. A ação impulsiva e arbitrária não se conforma como ação política. Temos o exemplo da multidão, que não corresponde a uma ação cidadã. Esta ação deverá corresponder a uma escolha livre e consciente por parte de um ator político responsável (Barber, 1984). Nesse sentido, é essencial que os deliberadores acedam a canais de informação que contemplem diferentes pontos de vista, essenciais para que nenhuma perspetiva fique de fora do campo de decisão. Em simultâneo, mais do que apenas um enunciado de perspetivas, o debate confere a possibilidade de confronto, que mesmo que não altere quaisquer resoluções, permite aceder a outros argumentos e compreender a existência de uma outra versão dos factos, aumentando a tolerância à diferença.

A expressão "exposições transversais" (Mutz, 2007) sublinha esta necessidade dos cidadãos se submeterem a práticas deliberativas de argumentação, contrastando os seus pontos de vista com outros diversos. Maia resume as motivações para a argumentação pública, refletindo que "as pessoas e os grupos sociais não argumentam pelo simples prazer de argumentar, mas porque acreditam que, pela explicação de suas premissas ou de seus pontos de vista e do oferecimento de justificação, eles podem levar o outro a mudar, pela consideração refletida, suas preferências e seus modos de ver as coisas" (Maia, 2009, p. 99). A ação deliberativa não ocorre simplesmente como exercício argumentativo e contra-argumentativo ou por uma procura filosófica de uma verdade, mas sim com o objetivo de influenciar decisões presentes ou futuras, através da inscrição dos pontos de vista dos participantes. Inscrição que se procura que atue sobre outros participantes. Este princípio de atuação sobre o outro remete para a transformação de opinião durante o processo discursivo, com submissão ao bem político e interesse comum, com raiz no republicanismo (Della Porta, 2013). Como sublinha Keane, "a vantagem principal e inultrapassável da democracia não é garantir paz, tranquilidade e boas decisões, mas dar aos cidadãos o direito de julgar (e reconsiderar os seus juízos) a

qualidade dessas decisões. A democracia é o poder de públicos que fazem juízos em público" (Keane, 2002, p. 182). Esta natureza provisória da decisão deliberativa é uma das suas características fundamentais, por remeter para o reconhecimento de que os processos de decisão são imperfeitos, bem como o entendimento humano que os determina, assegurando a possibilidade de reverter e corrigir decisões, mas também por garantir, através da abertura continua do processo e eventual reversibilidade, que, na ausência de consenso, aqueles que discordam da decisão podem vir a revertê-la no futuro, tornando mais fácil a sua aceitação (Guttman & Thompson, 2004).

Gastil salienta que os sistemas democráticos beneficiam de uma prática regular de deliberação entre cidadãos, pois este tipo de interações promovem a consciência política, a sofisticação de julgamentos públicos e a eficácia política, e fortalece os hábitos de participação cívica (Gastil, 2000). A deliberação pode conduzir à introdução de pontos de vista conflituais, destaca conflitos morais e práticos e promove o pensamento crítico, contribuindo para a sofisticação dos julgamentos políticos dos indivíduos e para a formação de opinião, bem como para o entendimento e articulação de pontos de vista (Gastil & Dillard, 1999). Emerge desta a visão a conceção da democracia sobretudo como espaço de conflito, cuja principal vantagem é a possibilidade de partilhar e debater diferentes pontos de vista e opções. Contudo, da mesma forma que o pluralismo é essencial para essa consciência da diversidade, também é necessária uma base comum, em que ocorra o debate entre as diversas partes, sem a qual não poderá ser possível alcançar um entendimento. Diferentes padrões de exposição a informação podem levar os indivíduos à inexistência de uma base comum de entendimento. O que pode tornar difícil que os cidadãos possam encontrar concordâncias em matérias de políticas públicas e facilitar o desenvolvimento atitudes altamente polarizadas acerca de questões políticas (Stroud, 2008). Os relativamente recentes processos eleitorais presidenciais no Brasil e Estados Unidos da América, e a votação sobre o Brexit no Reino Unido, permitiram observar campanhas de desinformação, mobilização e polarização de segmentos da sociedade (Correia, Jerónimo, & Gradim, 2019; Milstein, 2021), refletindo uma afirmação de tendências de discursos dissonantes e polarizados que se transformam, em alguns casos, em movimentos populistas (Mudde & Kaltwasser, 2017; Pfetsch, 2018). Estes cenários de dissonância, desconexão e polarização podem constituir-se como sérias ameaças para o funcionamento democrático.

Mas, na ausência de unanimidade, será possível definir a vontade do povo como a vontade da maioria? Por que razão excluir a minoria? As interrogações de Arblaster (2002) encontram ressonância em diversos outros teóricos da democracia. Tocqueville

manifesta-se em vários momentos preocupado com os riscos de tirania das maiorias. Apesar da vontade da maioria dever ser a origem de todos os poderes, deve-se recusar todos os direitos para a maioria. "[O] poder de tudo fazer, que recuso a um só dos meus semelhantes, não o concederei nunca a muitos" (Tocqueville, 2008, p. 159). Assim, a maioria é apenas um corpo que tem interesses contrários a outro corpo que é uma minoria. Ainda de acordo com Arblaster, o sistema de maioria é baseado no consentimento, partindo da consciência de alternância em que uma minoria num determinado momento do tempo ou face a determinado problema, pode constituir-se como maioria noutro momento do tempo e face a outro problema. Mas em sociedades muito divididas em que existem minorias permanentes, com anseios sistematicamente ignorados, o modelo torna-se injusto e impraticável (minorias étnicas, religiosas ou nacionais). Exemplos de segmentações acentuadas em diferentes estados-nação são frequentes. É o caso dos interesses locais face a governos nacionais. Casos em que se torna questionável qual a maioria que deve ser relevante para a decisão (Arblaster, 2002). Numa resposta antecedente a esta problemática, Tocqueville sustentara que a existência de diferentes níveis de governação e administração correspondem a mecanismos de escape a uma eventual opressão de uma maioria nacional, através da divisão e retardamento, que evitavam que essa maioria instalasse uma tirania administrativa mais ampla (Tocqueville, 2008).

## Deliberação pública

A noção de democracia deliberativa está enraizada num ideal democrático em que a justificação de termos e das razões ocorre através do argumento público e da troca de razões em público entre cidadãos iguais (Cohen, 2009). Assim, por deliberação entende-se o modo como os indivíduos avaliam os méritos dos argumentos em competição, sendo que a qualidade da deliberação poderá estar sustentada em cinco condições identificadas como informação, equilíbrio substantivo, diversidade, consciência e consideração equivalente (Fishkin, 2011b). Estas cinco condições correspondem ao acesso a um mínimo de informação relevante sobre as matérias em discussão, a garantia de oportunidades equivalentes para argumentos contraditórios, diversidade de pontos de vista, sinceridade de decidir de acordo com a melhor argumentação, e a determinação de avaliar a argumentação com base nos seus méritos e não nos seus proponentes.

Para Avritzer, a democracia deliberativa assenta em quatro elementos principais: superação da conceção agregativa centrada no voto e na redução do problema

democrático de conhecer as preferências; transferência do processo democrático para uma dinâmica de justificação de valores, preferências e identidades, apelidada de racionalidade democrática; pressuposto de um princípio de inclusão, que embora um pouco abstrato, pretende não excluir do processo democrático os indivíduos com visões diferentes; e preferência dos indivíduos por formas amplas de debate (Avritzer, 2009). Assim, a conceção deliberativa direciona-se não para o ganho, mas para o entendimento. Por isso, Della Porta salienta a transformação de opinião durante o processo discursivo, com submissão ao bem político e interesse comum, com raiz no republicanismo (Della Porta, 2013). Esta deliberação deve ocorrer não apenas em espaço privado em casa dos cidadãos ou teóricos e filósofos, mas em fóruns políticos públicos, sendo um processo político que é processo-dependente. Ou seja, que se encontra dependente das condições processuais. Esta conceção formal possui cinco características principais: é uma associação independente e em processo, numa continuidade indefinida; os seus membros compartilham termos de associação para uma estrutura de deliberação, bem como as normas a que chegaram, assumindo o compromisso da deliberação como base para legitimidade; é uma associação pluralista, com preferências, convicções e ideias diversas, e objetivos divergentes, sem conceberem nenhum conjunto de preferências como dominante; veem os procedimentos deliberativos como fonte de *legitimidade*, existindo conexão entre deliberação e resultados; e os membros reconhecem-se mutuamente como possuidores de capacidade deliberativa sobre troca pública de razões (Cohen, 1999).

A deliberação não requer apenas a garantia de que as perspetivas dos cidadãos sejam tomadas em consideração, mesmo quando discordam dos resultados, mas é também um requerimento de uma justificação de legitimação de leis em vigor numa sociedade de um determinado período. O processo de troca de razões é necessário para estabelecer uma lei legítima e justa (Habermas, 2012; Rawls, 2000). Esta, é uma forma de assegurar que os princípios substantivos e processuais são corretos não apenas a um nível geral, mas também aplicados a casos particulares. A descoberta da justiça na ética política implica reciprocidade, que reclama deliberação pública. A deliberação não é suficiente para garantir justiça, mas é necessária num determinado ponto do percurso (Guttman & Thompson, 2004). Assim, o ideal da razão pública será satisfeito quando funcionários, governantes, legisladores, juízes ou candidatos a cargo públicos atuem de acordo com a razão pública, no sentido de explicarem aos outros cidadãos as razões para defesa de questões políticas fundamentais, desempenhando o dever de civilidade entre si e para com os outros (Rawls, 2000).

## Teoria deliberativa

A teoria deliberativa é uma teoria de segunda ordem. O que quer dizer que é uma teoria desenhada em função de outras teorias, uma vez que providencia formas de lidar com os conflitos das teorias de primeira ordem. As teorias de segunda ordem abrem espaço para a continuação de conflito moral que as teorias de primeira ordem pretendem eliminar, sem rejeitarem os princípios morais expressos nas teorias de primeira ordem. No entanto, evita as dificuldades das teorias processuais ao reconhecer explicitamente os conflitos substantivos que estão na base das teorias processuais e ao afirmar princípios substantivos na sua própria teoria (Guttman & Thompson, 2004).

**Processo e substância**. É um problema que concerne os princípios da teoria. Enquanto os puros processualistas defendem que os princípios se devem aplicar apenas ao processo de tomada de decisões, no governo ou sociedade civil, sem se acercar da substância das leis, as conceções mais substantivas rejeitam que princípios processuais sejam suficientes. Para os processualistas, a teoria democrática não deve incorporar princípios substantivos, como por exemplo a liberdade individual ou a igualdade de oportunidades, porque a enunciação dessas restrições não é necessária para assegurar um processo democrático justo. Os processualistas reconhecem que princípios substantivos como a liberdade de religião, não discriminação, acesso a cuidados básicos de saúde são importantes, mas insistem em mantê-los de fora da teoria democrática. Para estes teóricos, apenas condições necessárias para o funcionamento dos processos, como a liberdade de discurso, devem ser incluídas na teoria. Uma conceção puramente processual da democracia deliberativa tem a vantagem do minimalismo: uma vez que estejam garantidos os procedimentos, o que quer que emerja como resultado estará certo. Mas os defensores de conceções substantivas assinalam que questões processuais podem ser insuficientes. Bohman refere que estas definições de deliberação, bastante restritas, são uma das principais falhas das abordagens processuais, pois os procedimentos, no diálogo e na comunicação, não definem padrões de justiça ou de racionalidade. Por exemplo, a garantia de que todos os indivíduos tenham igual oportunidade de expressão não garante a todos equivalente oportunidade de influência no resultado da deliberação. Acresce que os princípios processuais detêm conteúdo substantivo também, assentando em razões morais que suportam regras, como por exemplo a validade do princípio da maioria sobre a minoria (Bohman, 1996).

Para Cohen, a denominada "conceção formal" da democracia deliberativa enraíza-se numa conceção mais substantiva, que se revela num "*procedimento deliberativo ideal*". Esse procedimento comporta um conjunto de condições para a decisão deliberativa, adequadas à conceção formal, que as instituições democráticas deveriam incorporar: A deliberação ideal é livre, sendo que os cidadãos se veem como vinculados pelos resultados da deliberação e pelas pré-condições para a ocorrência deliberativa, sem constrangimentos de autoridade de normas prévias ou requerimentos, e assumindo que a decisão alcançada pela deliberação é razão suficiente para a obediência aos resultados; A deliberação é uma troca de razões em defesa de propostas, devendo imperar o melhor argumento, sem interferência de outras forças além desta; as partes são formal e substantivamente iguais, sendo que as regras não distinguem os indivíduos que detêm capacidades deliberativas, tendo todos um estatuto equivalente para introduzir questões, soluções e críticas a propostas, com voz igual na decisão; por fim, a deliberação ideal pretende alcançar um consenso com motivação racional, com razões persuasivas para todos os que estão comprometidos a agir de acordo com resultados, mas se não for alcançado o consenso, a deliberação é concluída com uma votação, submetida a alguma regra de maioria, mas que não elimina a distinção entre formas coletivas de decisão e formas de agregação não deliberativa (Cohen, 2009).

## Condições e princípios para a deliberação pública

Para Bohman, a deliberação implica direitos fundamentais como a liberdade de expressão e de associação, o direito à informação, assim como as condições de inclusão de todos os afetados por uma decisão, igualdade política substantiva, incluindo oportunidades iguais de participação na deliberação, igualdade dos métodos de decisão e de determinação da agenda, e a troca livre e aberta de informação e de razões que permitam a compreensão do tema em debate e as opiniões dos outros. Liberdade e igualdade afirmam-se como testes primários da razão pública, sendo que a razão não pública ocorre com a violação das normas, por exemplo excluindo cidadãos do processo, limitando os públicos ou endereçando razões distantes do seu assentimento (Bohman, 1996). Gutmann e Thompson salientam que os princípios da democracia deliberativa expressam de formas diversas a ideia de reciprocidade, providenciando condições e conteúdo para a justificação de leis e políticas numa democracia. Reciprocidade, publicidade e prestação de contas são três critérios-chave de regulação das condições de deliberação, enquanto a liberdade fundamental, oportunidade fundamental e oportunidade justa são componentes-chave do conteúdo da deliberação. A premissa

essencial da reciprocidade assenta na obrigação entre cidadãos de justificação de instituições, leis e políticas que os regem coletivamente. A reciprocidade não deriva diretamente em justiça, mas surge como um ponto fundamental no processo de troca justificada de razões. A ideia de respeito mútuo surge por inerência, através da necessidade dos cidadãos se justificarem entre si.

Também os princípios de liberdade fundamental, oportunidade fundamental e oportunidade justa derivam do princípio de reciprocidade. A liberdade fundamental procura assegurar a integridade de cada um, ao garantir as liberdades de discurso, consciência ou religião, enquanto a ideia de oportunidade fundamental contempla as necessidades fundamentais para a realização de escolhas, como cuidados de saúde, educação, segurança, trabalho e rendimento. Por fim, o princípio de oportunidade justa defende a não discriminação na distribuição de recursos (Guttman & Thompson, 2004).

Dryzek, num esquema geral sobre a deliberação, assinala cinco elementos: espaço público, espaço empoderado, transmissão, prestação de contas e conclusividade. O espaço público é composto por um ou vários espaços onde se possa participar, com poucas restrições legais, de modo a apresentar pontos de vista diversos. Esses espaços poderão estar ligados aos *media*, movimentos sociais, associações ativistas, lugares de encontro como cafés, salas de aula, bares, praças públicas, internet, ou fóruns específicos de deliberação. O espaço empoderado é o espaço específico para atores institucionais produzirem decisões coletivas, correspondendo ao parlamento, conselhos de decisão, comités setoriais, gabinetes políticos, tribunais constitucionais ou *stakeholders* empoderados. A transmissão consiste nos modos como o espaço público pode influenciar o espaço empoderado, como campanhas políticas, retórica, argumentação, mudanças culturais ou laços pessoais entre membros dos dois espaços. A ligação entre estes dois espaços pode adquirir três disposições: crítica, apoiante ou mista. A prestação de contas é a forma como o espaço empoderado presta contas ao espaço público, devendo os políticos justificar as suas posições ao público. Por fim, a conclusividade corresponde ao meio pelo qual os quatro princípios enunciados anteriormente são consequenciais na influência do conteúdo de decisões coletivas (Dryzek, 2009).

Universalismo, inclusão, racionalidade, acordo e eficácia política surgem também identificados como condições fundamentais para a prática deliberativa (Jacobs, Cook, & Dellli Carpini, 2009). O **universalismo** implica a quebra de barreiras impostas pelo elitismo e grupos de interesses, abarcando todos os afetados pela decisão, de um modo que garanta a igual oportunidade de participação na deliberação. A dimensão igualitária

assenta raízes entre os princípios democráticos essenciais, na qualidade do sufrágio universal, em que o voto de todos os indivíduos detém igual valor, e, portanto, todo o cidadão pode ser responsável pela decisão.

Mas o pressuposto de igualdade entre participantes não deve ser entendido apenas como igualdade de acesso aos fóruns de deliberação, mas também como igual capacidade de participação nesses fóruns (Vieira & Carreira da Silva, 2013). Assim, a **inclusão** transcende a dimensão unitária do universalismo e inscreve a essencialidade da participação discursiva de toda a diversidade de vozes e pontos de vista, acrescentando esta dinâmica ativa de participação ao direito essencial. De modo a responder a uma reivindicação de reconhecimento social devem ser estabelecidos procedimentos capazes de assegurar que todas as vozes e opiniões devem ser escutadas, respeitadas e incorporadas, amplificando o leque de reivindicações, necessidades, valores e interesses em discussão, sem desconsiderar a relevância de toda a gama de diferentes pontos de vista envolvidos (Marques, 2009a). No entanto, Mansbridge alerta que a afirmação de uma voz igual não deve significar que cada participante deve ter um efeito igual nos resultados. Uma vez que deve ser a força do melhor argumento a prevalecer, sem ser relevante quem iniciou o argumento ou quantas vezes esteve presente no discurso, desde que atendida a igual possibilidade de afetar os resultados (Mansbridge, 2009).

Face à perspetiva de fragilização da legitimidade da democracia deliberativa por uma menor participação dos cidadãos, Dryzek assinala que deve considerar-se essa legitimidade como devida a uma condição de possibilidade, cumprida pelo direito de todos participarem, de acordo livre e ponderado (Dryzek, 2004). A inclusão aplica-se ao leque de interesses e discursos presentes no espaço discursivo. Sem inclusão pode haver deliberação, mas não democracia deliberativa. Quanto mais inclusiva e consequencial for uma deliberação política, mais democrático é o sistema, podendo ver-se os sistemas como um contínuo de capacidade deliberativa (Dryzek, 2009). Contudo, os formatos deliberativos são acusados de remeterem para uma ordem e razão universal, culturalmente específica, que muitas vezes opera como uma forma de poder que silencia o discurso de alguns indivíduos, assentando nomeadamente em distinções de classe, género ou etnia (Young, 1996). Em causa está a distribuição assimétrica de recursos e pré-requisitos de participação, que afeta sobretudo as camadas de população habitualmente sub-representadas no processo político, como as mulheres, minorias e grupos socioeconomicamente desfavorecidos (Fraser, 1992). Circunstância que motiva algumas críticas e mesmo acusações de elitismo deliberativo, acompanhadas de propostas de medidas compensatórias dessas assimetrias, como “medidas especiais de

estímulo à inclusão de grupos normalmente excluídos em fóruns deliberativos, via práticas de "*outreach*", bem assim como uma intervenção profunda no sistema educativo, nas políticas sociais redistributivas, e no próprio sistema económico, com o objetivo de assegurar a todos os cidadãos condições de deliberação mais paritárias – tempo, dinheiro, informação, educação, capacidade argumentativa, entre outras" (Vieira & Carreira da Silva, 2013).

De acordo com a condição de **racionalidade**, a exposição de ideias deve obedecer a argumentos e contra-argumentos assentes na razão, com apresentação de factos e razões públicas compreensíveis pelos outros, permitindo simultaneamente um maior conhecimento sobre os temas em debate e sobre a diversidade de opiniões. A base moral no uso da razão reside na consideração dos indivíduos como agentes autónomos que participam da governação das suas sociedades e através da afirmação da necessidade de justificação para as decisões tomadas por cidadãos e pelos seus representantes. As razões invocadas devem assentar em princípios racionais, não passíveis de rejeição razoável por parte de indivíduos que buscam condições justas de cooperação (Guttman & Thompson, 2004). Conforme referido por Habermas, o uso da razão pública surge como único meio de atingir o que designa por "consenso não coercitivo", em que cidadãos livres e iguais, decidem sem coerção derivada de poder ou estatuto de outros cidadãos, que se possam encontrar em situações privilegiadas. Mesmo que a deliberação não aspire ao consenso reclamado por Habermas, as razões públicas são a forma de não exclusão de cidadãos, procurando o assentimento de todos os intervenientes. No entanto, o imperativo da racionalidade em processos deliberativos tem sido questionado, desafiando-se o preconceito dominante de que a as emoções não desempenham qualquer papel relevante na democracia deliberativa. A decisão moral e política é um processo que decorre num meio social, integrada numa rede de interações complexas e estruturas institucionais, que detêm os seus próprios climas e dinâmicas emocionais (Barber, 1984). Apesar de alguma tendência para antagonizar a emoção em relação à razão, a emoção tem sido sempre uma parte inexpugnável do processo de racionalização, não existindo pura cognição sem emoção (Bandes, 2013). Pelo contrário, o conceito de "razão pública" deve ser ampliado para abranger emoção e razão (Mansbridge, 2009).

Em contexto mediático, também a programação televisiva, as "soft news" e o "infotenimento" (Alencar & Kruikemeier, 2018; Marinov, 2020) têm merecido críticas pelo modo como põem em causa a deliberação política. Contudo, o acesso à informação pode ocorrer de modos mais emocionais e formatos de *media* mais populares podem traduzir-se num alargamento da esfera pública a um maior número de pessoas

(Dahlgren, 2009). Existe uma porosidade de fronteiras entre informação e entretenimento, nomeadamente nos designados programas de "infotenimento", destacando a existência de importantes elementos de afeto na atividade de procura de informação (Dahlgren, 1993, 1995). Mesmo as pessoas que preferem e apenas procuram entretenimento podem ser expostas a impactos de acaso (Ferrín, Fraile, & García-Albacete, 2019; Pelzer & Raemy, 2020). Por exemplo, em canais de comunicação generalistas não era necessária uma motivação específica para alcançar a denominada "aprendizagem como subproduto", resultante de informação marginal ao entretenimento, que aproximava os cidadãos menos informados do conhecimento político e do voto (Prior 2007).

A deliberação cidadã deve gerar **acordo**. Como resultado da argumentação racional e reflexão promove-se o reconhecimento mútuo e o entendimento de versões competitivas, que deverão ultrapassar os conflitos e alcançar acordos de soluções práticas. Nas provisões iniciais de Habermas sobre a ideia de esfera pública, a interação dialógica aspirava à produção de consensos. Idealmente, o debate deliberativo culminaria com acordos consensualizados (Habermas, 2012). No entanto, esta aspiração despertou um "lastro de desconfiança, que – até pela forma como se manifesta o receio de omissão dos excluídos – remete diretamente para a discussão das relações de poder", como forma embutida de disfarçar o desacordo social e alimentar a exclusão e dominação (Correia, 2004, p. 111). Assim, a incidência deliberativa no processo abre condições para o recurso a modos complementares de decisão. Nesse sentido, a democracia deliberativa reconhece uma relação imperfeita com o desacordo moral, uma vez que não providencia uma forma natural de se chegar a uma decisão definitiva sem consenso. Desse modo, requer, em muitas situações, a complementaridade de outros procedimentos de decisão, nomeadamente o voto. A este respeito, importa reter que a deliberação democrática não é um processo de decisão, mas é um processo orientado para a decisão. O que quer dizer que é compatível com vários processos de decisão, desde o consenso ao voto da maioria (Christiano, 2013).

Por fim, a **eficácia política** corresponde à produção de efeitos significativos nas políticas, aumentando a confiança dos cidadãos na sua própria eficácia e na relevância da governação e da política nas suas vidas (Jacobs et al., 2009). A democracia envolve debate e discussão, mas estes serão insuficientes se permanecerem inconclusivos e ineficazes na determinação de políticas (Arblaster, 2002). A democracia deliberativa deve ter por objetivo a produção de decisões que detenham validade por um período. Os participantes na deliberação pública não o fazem pela argumentação, nem pela procura

da verdade, participam com o objetivo de que a sua discussão possa influenciar a decisão ou futuras decisões a tomar pelo governo. O objetivo de influência de resultados distingue ainda a deliberação pública da conversação (Guttman & Thompson, 2004).

Ainda Gutmann e Thompson acrescentam quatro atributos fundamentais: racionalidade, validade política, acessibilidade e provisoriedade do processo. De acordo com a **acessibilidade**, entende-se que as razões trocadas devem ser acessíveis a todos os cidadãos a quem são endereçadas. Comporta um carácter público, que a distingue de uma reflexão privada ou de uma deliberação circunscrita, e os argumentos devem ser públicos no seu conteúdo e compreensíveis por aqueles a quem se dirigem. A exigência de apresentação de razões remete para a inaceitabilidade do apelo à autoridade. Mesmo que se introduzam especialistas, estes devem tecer análises e conclusões compreensíveis pelos cidadãos. A **provisoriedade** reflete um processo dinâmico, não encerrado, em que uma justificação válida no presente não permanece intocável, podendo ser reapreciada no futuro, através da reabertura do diálogo, com a possibilidade dos cidadãos poderem criticar continuamente as decisões anteriores. A validade da decisão é provisional, ficando aberta a desafios futuros. Na democracia deliberativa, a possibilidade de diálogo contínuo deve permanecer aberta, no sentido em que qualquer decisão possa ser desafiada em algum ponto no futuro, de modo que os cidadãos possam criticar as decisões anteriores. É tão importante o que ocorre após uma decisão como o que acontece antecipadamente. Esta característica é importante por reconhecer que o entendimento humano e os processos de decisão são imperfeitos, verificando-se que mesmo as razões válidas hoje podem surgir como menos justificáveis face a novas informações e conhecimentos. Por outro lado, muitas razões não são consensuais, sendo que os cidadãos que não estão de acordo com os resultados serão mais suscetíveis de os aceitar se acreditarem que poderão ser revertidos no futuro (Guttman & Thompson, 2004).

O processo de troca de razões em público com o propósito de solucionar situações complexas imprime o **dialogismo** como característica central do modelo da democracia deliberativa (Bohman, 2009). As raízes do dialogismo encontram-se em Habermas, que processa a mudança de um modelo monológico de racionalidade para um modelo comunicativo, em que a comunicação se orienta para a compreensão, num processo cooperativo de interpretação intersubjetiva (Silveirinha, 2004). Este enfoque concebe o "processo dialógico enquanto processo de real interação argumentativa por intermédio do qual os participantes oferecem mutuamente razões, em defesa de determinada opinião, posição ou proposta, ou em objeção a opiniões, posições ou propostas avançadas

por outrem" (Vieira & Carreira da Silva, 2013). Uma perspetiva que reforça a ideia de que as questões de interesse comum devem ser resolvidas racionalmente, de acordo com o mérito dos melhores argumentos, pressupondo a possibilidade de redefinição de opiniões em face do reconhecimento da melhor validade de outras propostas e argumentos, enquanto reclama também a importância da inclusão e acentua a coordenação e cooperação interpessoal.

Ao deslocar-se a resolução de conflitos do interesse comum para a racionalidade e para a força do melhor argumento, está a presumir-se a predisposição das partes para a alteração das suas posições, se persuadidas por argumentos que conflituem ou, em última instância, substituam os seus interesses iniciais. Uma postura que se distancia da barganha e da negociação, que admite estratégias beneficiárias do seu interesse pessoal, com a possibilidade de recurso a métodos de coerção, que englobam a falsidade, a promessa ou a ameaça, que são intrinsecamente antideliberativos (Dryzek, 2009; Vieira & Carreira da Silva, 2013).

**Princípios fundamentais da democracia deliberativa.** Reciprocidade, publicidade, prestação de contas, racionalidade, imparcialidade e respeito mútuo são critérios-chave de regulação das condições de deliberação (Guttman & Thompson, 2004; Vieira & Carreira da Silva, 2013).

Para Guttman e Thompson, a **reciprocidade** é um princípio basilar na teoria deliberativa, providenciando condições e conteúdo para a justificação de leis e políticas em democracia. Trata-se de um princípio regulatório que aponta para outros princípios como a publicidade, prestação de contas, liberdade, oportunidade justa. A premissa essencial da reciprocidade é que os cidadãos prestem justificações entre si, para fundamentar as razões para as opções por instituições, leis e políticas públicas que os vinculam coletivamente, procurando alcançar um acordo com base em princípios que possam ser justificados aos outros que também buscam alcançar um acordo razoável. O objetivo de uma teoria que toma seriamente a reciprocidade como princípio visa ajudar as pessoas a encontrar acordo político com base em princípios que possam ser justificados para outros que disponham do mesmo objetivo de alcançar um acordo. A justificação mútua significa não apenas a enunciação de razões para os outros, mas além disso é também uma forma de providenciar razões que justifiquem a vinculação a leis. Por exemplo, a negação do sufrágio a alguns indivíduos é uma privação inconsistente com a reciprocidade. Não é justificável aplicar leis coercivas a pessoas que não

partilharam a sua realização. Também a negação de cuidados de saúde essenciais é uma privação substancial que não pode ser justificada a indivíduos que dela careçam. A inaceitabilidade dessas negações demonstra que a justificação mútua não é puramente formal nem processual (Guttman & Thompson, 2004). A reciprocidade não é fundacional na democracia deliberativa, mas é um princípio que governa o desenrolar do processo através do qual as condições e conteúdo da justiça são determinados em casos específicos. A deliberação é insuficiente para estabelecer a justiça, mas é necessária num determinado ponto do processo. Conduzida pela reciprocidade e por princípios próximos, a prática deliberativa é uma atividade em curso, de partilha mútua de razões, num processo de procura de razões mutuamente justificáveis, e de chegada a decisões coletivas vinculativas com base nessas razões. Por isso, é mais do que discussão.

Assim, a deliberação é valiosa por encorajar cidadãos a invocar standards substantivos para compreender, rever e resolver conflitos morais. Mas, estes conflitos nem sempre conseguem ser totalmente resolvidos. Por isso, um valor não instrumental da deliberação torna-se essencial e distintivo da justificação da deliberação. Esse valor encontra-se na ideia de **respeito mútuo** que é parte do significado de reciprocidade. Os cidadãos revelam respeito mútuo entre si ao reconhecerem a obrigação de justificarem uns aos outros as leis e políticas que governam a sua vida pública. Se os indivíduos forem capazes de escutar as versões de histórias uns dos outros poderão pelo menos aceitar as necessidades específicas de cada um, que podem ser reconciliáveis, mesmo quando o sistema de valores e identidades não é (Dryzek, 2005). O respeito mútuo entre partes com razões discordantes é um valor em si, que tem efeitos na política democrática. Um dos efeitos é a chamada **economia do desacordo moral**, em que os discordantes procuram economizar em desacordos e procuram termos justos de cooperação social, mesmo em face aos seus desacordos, noutras matérias nas quais possam estabelecer diálogo e pontos de cooperação. A prática da economia do desacordo moral permite que os cidadãos discordantes num assunto estejam mais capacitados e em melhores condições para trabalhar em conjunto em outras causas nas quais partilham objetivos. Uma conceção que reforça a perspetiva de que alguém com uma determinada visão divergente em relação a um assunto, não deve sofrer implicações no modo como é tratada em relação a outros temas (Guttman & Thompson, 2004).

O princípio da **publicidade**, entendida como publicitação ou ato de tornar público algo, no sentido em que se constitui fundamento moral da política (Esteves, 2004, 2010), exige que a troca de razões seja pública, de forma a ser mutuamente justificável. A publicidade é um requerimento fundamental para a deliberação, no sentido em que se refere à

visibilidade, enquanto conhecimento comum relativo à exposição social dos fenómenos, intenções, planos e atualidades; mas também se refere às normas que regulam o diálogo e a negociação dos entendimentos em público (Gomes & Maia, 2008). Como salienta Bohman, o entendimento de "público" comporta um sentido duplo relativo ao modo de deliberação e ao tipo de razões apresentadas. Compõe-se de um corpo de cidadãos livres, estabelecidos em esferas públicas de sondagem, discussão e decisão, que apresentam razões de caráter público, passíveis de serem convincentes para todos os cidadãos suscetíveis de sofrerem o impacto das decisões. O uso de razões públicas no processo deliberativo visa alcançar a aceitação e legitimação da decisão (Bohman, 2009). Assumindo-se a deliberação como um processo de ponderação e reflexão, que enforma um exame e discussão de uma ou várias matérias, com vista a decisão, esse processo poderá ser público ou privado. Neste caso específico, trata-se de um exercício interpessoal, de caráter público. A deliberação deve ocorrer não apenas em espaço privado, em casa dos cidadãos, de teóricos ou filósofos, mas em fóruns públicos. A "crítica", em complemento da publicidade, é também uma prática social que funciona como garantia ética dos resultados obtidos na deliberação, sendo que o "Debate" congrega estas duas componentes ("Publicidade" e "Crítica"), imprimindo uma dinâmica ao funcionamento dos públicos que é essencial na vida política (Esteves, 2004). O próprio entendimento de um público pressupõe a existência de publicidade. Assim, qualquer limitação ou restrição à publicidade limita e distorce a opinião pública e o pensamento acerca dos assuntos públicos e sociais (Dewey, 1991). Teoricamente, a publicidade representa um ganho epistémico, em virtude do aumento do leque de opiniões alternativas, que deverá repercutir-se num ganho na qualidade de justificação política (Bohman, 2009).

O princípio da **prestação de contas** especifica que os responsáveis que decidem em lugar de outras pessoas devem prestar contas a essas pessoas. As decisões mutuamente vinculativas não podem ser mutuamente justificadas se os responsáveis não tiverem de prestar contas aos seus constituintes morais pelas suas decisões. Os constituintes morais incluem mais do que os constituintes eleitorais e ainda mais do que os cidadãos. Incluem pessoas que sofrem efeitos das decisões, mesmo que não se tenham expressado sobre elas. Deste modo, todos os indivíduos afetados por uma decisão devem dispor de condições de exigência de prestação de contas. A prestação de contas exercita-se através da publicidade, que funciona como mecanismo de escrutínio sobre as decisões e, genericamente, sobre o Estado (Fraser, 1992). No entanto, apesar de a prestação de contas se prestar a uma interpretação direcionada para decisores, este mecanismo pode aplicar-se em cenários mais dilatados. Em geral, todos os cidadãos devem

responsividade uns aos outros. Por isso, a deliberação deve compreender formas de *accountability* mútua. No entanto, Mansbridge alerta que os indivíduos podem necessitar de espaços protegidos da *accountability*, assim como da publicidade. Um bom critério seria proteger de *accountability* os estádios criativos do processo, prestando contas apenas em fases posteriores (Mansbridge, 2009).

## Exposição a diferentes perspetivas

Dewey salienta que a conexão que existe entre a escuta e o pensamento e emoção é extremamente próxima, mais ainda do que a relação da visão com o pensamento e emoção. Para este autor, se o utilizador da visão é um espetador, o utilizador da audição é participante (Dewey, 1991). Se muita da teoria deliberativa se foca na enunciação, a atitude de auscultação, muitas vezes esquecida, é condição essencial para a deliberação. O foco distintivo da deliberação não é tanto a apresentação de pontos de vista próprios, mas a solicitação das razões de outros, de modo a legitimar a ação coletiva através da razão. Assume-se que se as pessoas dialogarem suficientemente, nas condições adequadas, poderão encontrar um entendimento. No entanto, esta proposição é dúbia, uma vez que as diferenças podem acentuar-se com o diálogo (Shapiro, 2003). Na democracia discursiva, os indivíduos comunicativamente competentes assumem o compromisso de saber escutar e respeitar as diversas opiniões expressas (Dryzek, 1994). Também a ideia de "democracia forte", de Barber, se foca na conversação, salientando a distinção em relação ao discurso, pois a conversação, enquanto comunicação, entende-se como receção assim como expressão, audição assim como fala. O discurso pode ser entendido como forma de agressão ou apenas como uma manifestação de poder (Barber, 1984).

A liberdade de expressão, que é um requerimento para uma participação efetiva dos cidadãos, não representa apenas o direito em apresentar as suas perspetivas e de e ser ouvido, mas significa também o direito de escutar o que os outros têm para dizer (Dahl, 1998). Clássicos como Milton e Mill, na sua defesa da liberdade de expressão, afirmam benefícios da escuta e atenção de diferentes pontos de vista, como percurso na busca da Verdade. Para Milton, "quando as queixas são livremente ouvidas, seriamente consideradas e prontamente atendidas, atingimos o grau máximo de liberdade civil a que um homem sensato pode aspirar" (Milton, 2009, p. 22), sendo a censura um obstáculo para o alcance da Verdade, a aprendizagem faz-se a partir da discussão e da troca de opiniões, num processo em que a opinião é um saber em desenvolvimento.

Também Mill defende que o contacto com opiniões diversas pode constituir-se como o único percurso possível em direção à Verdade, assentando essa ideia no princípio da liberdade de expressão. Assim, o silenciamento de uma opinião, qualquer que ela seja, pode significar um silenciamento de uma Verdade, mas mesmo que essa opinião não corresponda a uma Verdade, o silenciamento constitui em si um mal, por não permitir que a Verdade se confronte com a ideia errada, podendo assim afirmar-se mais claramente. A única forma de um indivíduo conhecer a fundo um problema é escutar as mais diversas opiniões de outros indivíduos e estudar as formas como é considerado por diferentes morais, pois um ponto no tempo e no espaço correspondem a um acidente que determina o ponto de vista do indivíduo. Para cada indivíduo, a conceção do mundo resulta do seu contacto pessoal com esse mundo e será uma perceção parcial (Mill, 2010, p. 12), sendo que cada indivíduo faz recair sobre o seu próprio sistema de pertença a confiança numa verdade. Uma circunstância que se verifica em torno de grupos e mesmo de épocas, mas que não sendo infalíveis, quando expostas a uma verdade maior, as práticas e opiniões erradas acabam por ceder a factos e argumentos.

Numa antecipação da ideia de ganho epistémico no processo deliberativo, Mill argumenta que é necessário que exista uma possibilidade de correção de perspetivas ao alcance dos indivíduos. Assim, a única forma de um indivíduo aprofundar o estudo de um problema é atender a diversas opiniões e estudar a forma como pode ser considerado por todas as morais. A tácita convenção de não refutação de princípios, mantendo a discussão encerrada, assenta na presunção de uma certeza, sem escuta das outras partes. O indivíduo que conhece apenas uma parcela de um caso, sem rebater as razões de outra parte ou sem mesmo a conhecer, não dispõe de fundamentos para a preferência de quaisquer opiniões. Mais, assumir uma proposição como certa, enquanto possa existir alguém que a poderia negar, se não lhe fosse interdito, é presumir uma infalibilidade. "Aquele que conhece apenas a sua parte do caso sabe pouco acerca dele. As suas razões podem ser boas e não haver ninguém capaz de as refutar, mas se ele for igualmente incapaz de rebater as razões do lado oposto, se nem sequer souber quais elas são, não tem nenhum fundamento para preferir quaisquer das opiniões" (Mill, 2010, p. 48). Como todas as ideias valiosas começaram entre minorias, até mesmo com uma minoria de um, o importante é que essa ideia tenha a oportunidade de difusão e de se tornar propriedade de uma multidão. Por isso, verdadeira necessidade é que sejam melhorados os métodos e condições de debate, discussão e persuasão. Esse é o problema do público (Dewey, 1991).

Sem perseguir uma ideia de Verdade, Bohman empreende uma análise sobre os ganhos do dialogismo e reflexão no debate deliberativo. A partir de um contraponto ao conceito de "revelação"[1], de Heidegger, procura demonstrar a forma como a deliberação contribui para a aceitação de novas interpretações do mundo. Enquanto, para Heidegger, a revelação corresponde a uma visão não epistémica, Bohman reclama que alcançar um novo aspeto de uma determinada situação pode corresponder a uma diferença epistémica, pois aquilo que é verdade sob uma descrição pode ser falso segundo outra. Deste modo, observar de acordo com uma perspetiva é excluir ver as outras perspetivas como verdadeiras. Bohman desloca-se da ideia de "revelação" para o território da aprendizagem, enquanto capacidade cognitiva de considerar vários aspetos e pontos de vista, comparativamente e em coordenação. Desse modo, a "revelação" dialógica corresponde a um passo importante para transcender o ponto de vista único, correspondendo não uma garantia de uma nova verdade, mas à oferta de novas possibilidades de interpretação, que podem ter significação cognitiva na deliberação (Bohman, 1996). À semelhança de Mill, para a importância da "revelação" na deliberação, Bohman assinala que os nossos valores, questões e modos de ver podem tornar-se rígidos de modo a desconsiderar como irrelevantes para a deliberação outras experiências e modos de ver, constituindo-se como uma limitação no campo de perceção. Esta rigidez torna-se patente num mundo linguisticamente constituído, readquirindo fluidez através dos diálogos deliberativos. Deste modo, a "revelação" corresponderá a um efeito de discurso expressivo num público, no modo e na relevância como afeta o ouvinte no seu entendimento, sendo que uma maior relevância implica maiores efeitos contextuais, já que a relevância se manifesta em questões de grau. Por exemplo, existe um contínuo entre a transformação de crenças individuais e as transformações de profundas conceções culturais. No contexto de um mundo construído dialogicamente, uma expressão crítica é "reveladora" se altera a relação do ouvinte com o mundo social, no quadro existente de crenças, práticas e normas que os atores utilizam e reproduzem nas suas atividades comuns. Assim, a "revelação" dialógica é relativa a públicos, pois algumas expressões são "revelações" para alguns públicos, enquanto não o são para outros públicos, verificando-se variações entre grupos e comunidades e entre épocas, sendo dependentes de variáveis espácio-temporais. Acresce que a "revelação" corresponde a um efeito que pode ser rejeitado pelo público, após reflexão. Assim, não se trata de uma verdade, mas permite o surgimento da verdade em reflexão pública. Também as diferentes formas de "revelação" não se limitam aos atos intencionais de

[1] No original surge com a designação: "disclosure".

críticos. Muita formas de expressão, como imagens visuais, novas tecnologias, arte ou eventos históricos tornam-se "reveladoras", muitas vezes através de formas não intencionais de "revelação", correspondendo muitas vezes a processos epocais. Visto que a "revelação" ocorrida num tempo passado pode não passar de um cliché do tempo presente, correspondendo a um esquema rígido que perdeu o seu efeito "revelador" (Bohman, 1996). Em resumo, Bohman refere que a "revelação" é um ato de expressão que abre novas possibilidades de diálogo e restaura a plasticidade e abertura necessárias para aprender a mudar, tornando possível o aparecimento da verdade, que não é autojustificada e verificada, requerendo reflexão pública. Muitas vezes as "revelações" assumem forma indireta, pois efeitos que pretendem atingir não são possíveis de forma direta, devido a restrições sociais e culturais.

A este propósito, Mutz lembra que a escuta do outro lado aparenta ter consequências benéficas para os cidadãos. A exposição a diferentes visões políticas é amplamente valorizada em democracia. Ambientes comunicacionais de exposição dos indivíduos a pontos de vista diferentes perspetivam-se como promotores de maior atenção à racionalidade dos pontos de vista próprios, maior atenção aos pontos de vista oponentes, e maior tolerância. A primeira perspetiva, do ponto de vista da psicologia, parte da assunção de que o confronto com diferentes perspetivas contribui para a autorreflexão sobre os seus pontos de vista, de modo a preparar e antecipar a sua defesa e também para racionalizar ou explicar a razão do seu ponto de vista ser mais válido do que outros. O segundo benefício previsto assume que a exposição a perspetivas não similares implica nova informação. Um efeito, que do ponto de vista psicológico, releva da aprendizagem pela transmissão de razões entre dois indivíduos. A fragilidade desta perspetiva deve-se à reduzida plausibilidade de ocorrência de um debate racional com diferentes pontos de vista. No entanto, uma boa parte deste processo pode verificar-se a um nível intrapessoal mais do que interpessoal. O diálogo interior prolonga-se para além do momento de debate, com os indivíduos a refletirem sobre as razões dos outros. Por fim, o terceiro benefício da exposição transversal é que poderá conduzir a maior tolerância política, podendo o contacto reduzir o preconceito. Embora a tendência para a experiência de conversação política com a diferença seja raramente alvo de medição, existem conceitos que corroboram a probabilidade desse impacto, como a dimensão de personalidade designada por *abertura à experiência*, que surge positivamente associada à tolerância. As interações transversais transportam informação sobre outros não similares, permitindo uma aprendizagem de normas, costumes e estilos de vida distintos dos seus. Em simultâneo, a experiência permite ainda concluir que os outros diferentes de nós não são necessariamente malévolos. Este resultado assenta mais na qualidade das relações

pessoais do que no conteúdo das discussões. Mais do que o racional acerca dos pontos de vista diversos será importante a proximidade de relações com aqueles que se sabe terem perspetivas diferentes (Mutz, 2007).

A deliberação pode compreender um ganho epistémico, verificando-se um aperfeiçoamento das justificações políticas e uma melhoria das decisões. Mesmo que nem sempre as decisões públicas sejam melhores ou mais eficientes, nomeadamente quando a decisão emerge de conceções preconceituosas ou erradas no interior de uma comunidade, nos fóruns públicos, em processo dialógico, a qualidade das razões apresentadas aparenta um melhoramento (Bohman, 1996). Vários estudos sugerem que a participação em processos deliberativos transporta esses benefícios. A conversação sobre política parece contribuir para melhores julgamentos políticos, uma maior compreensão e melhor articulação de ideias e perspetivas, e para a redução de incertezas. Por isso, perspetiva-se que a deliberação pode aumentar a sofisticação das opiniões políticas dos cidadãos (Gastil & Dillard, 1999), além de dispor ainda de um potencial de transformação cívica dos indivíduos na forma como se veem a si próprios e ao seu papel no autogoverno, refletido numa maior autoestima e confiança nos processos políticos após a participação em processos deliberativos (Knobloch & Gastil, 2015).

No entanto, a abertura e audição de perspetivas diversas pode ter efeitos adversos, como o silenciamento de alguns pontos de vista ou o afastamento. Impactos que podem ter efeitos mais substanciais entre os indivíduos que atendem a um cuidado de manutenção de harmonia social, preferindo o silêncio numa relação transversal ao risco de despertarem o conflito que terminaria essa relação. Embora as redes sociais diversificadas aumentem o melhor entendimento de perspetivas múltiplas e encorajem a tolerância, acabam também por poder desencorajar a participação, especialmente entre aqueles que são avessos ao conflito. A prática de exposição transversal tem riscos, podendo contribuir para promover tensões, discursos ríspidos, violência ou silêncio hostil. Assim, a bem da civilidade e polidez nestas conversações entre diferentes perspetivas, algumas pessoas podem sentir-se obrigadas a um refreamento, que se traduz em não partilhar tudo o que se pensa, a bem da paz social ou, em alternativa, privilegiar uma tendência a uma exposição seletiva a outras pessoas que não desafiem os seus pontos de vista sobre o mundo (Mutz, 2007; Noelle-Neumann, 1993).

## Interesse pessoal e interesse comum

A conceção clássica de deliberação assenta num ideal de convergência de perspetivas após o debate e a escuta de razões diversas. Os indivíduos iniciam a deliberação com perspetivas distintas e conflituantes acerca da melhor solução política, apresentam os seus argumentos e razões, escutam atentamente oposições e visões dissimilares, e, idealmente, acabam por convergir num consenso acerca do bem comum. Desta formulação encontrava-se excluído o interesse pessoal, assim como mecanismos como a negociação, barganha ou voto.

A exclusão do interesse pessoal é um eixo fundamental na antítese entre deliberação e agregação. As conceções de democracia baseadas no interesse remetem essencialmente para uma ideia de democracia como processo de expressão de interesses e demandas privados. Uma perspetiva objetada pelos críticos deliberativos, que defendem que cidadãos devem procurar coletivamente objetivos e necessidades coletivos (Young, 1996). A democracia liberal assenta numa política realista, com aplicação de sanções e incentivos jurídicos, de modo a controlarem o comportamento, sem transformarem o interesse pessoal hedonista. Os indivíduos não reformulam os interesses pessoais em termos públicos, mas são incentivados a reformular os bens públicos em termos de vantagem privada (Barber, 1984). Assim, o moderno pensamento liberal declina o interesse geral e valoriza a natureza pluralista e diversa, com a necessidade de compromisso entre variados interesses e grupos. A sociedade como "conglomerado de minorias" que têm de aprender a viver entre si (Arblaster, 2002). Uma perspetiva de interesse pessoal que desperta alguns receios pela forma como pode despertar fações e pôr em causa o funcionamento da comunidade.

Para Mansbridge, numa conceção "adversária" de democracia não existe bem comum ou interesse público. Os votantes perseguem os seus interesses individuais, exigindo-os ao sistema político e os políticos perseguem os seus interesses de angariação de votos, adotando políticas que procuram satisfazer tantos interesses quanto possível. Da interação entre interesse dos votantes e dos interessados, emergem decisões que se aproximam da agregação de interesses individuais. Para a resolução de conflitos, assume-se a conceção da regra da maioria como medida substantiva para o bem do todo, como soma de preferências individuais. Segundo esta autora, a democracia adversária foi consistente com a democracia ao nível do estado-nação, ao permitir decidir em contextos políticos amplos e conflituantes, mas não encara os interesses deliberativos, integradores e transformativos dos cidadãos que escolhem políticas em função de um bem comum. Neste sentido, Mansbridge advoga que esta conceção de democracia ignora

o voto baseado no interesse comum e omite a irracionalidade do voto na perspetiva do interesse individual. Partindo da convicção do interesse pessoal, o voto é pouco racional. Numa democracia abrangente, a possibilidade de influência é muito baixa. Assim, todo o tempo e energia despendidos para votar, face ao retorno expetável, tornam o voto não racional. Deste modo, em termos de custo-benefício, os votantes estarão a agir por motivos não racionais, o que põe em causa o paradigma da escolha racional. Podem votar por erro de cálculo, mas também podem decidir votar por solidariedade para com o grupo, simpatia ou comprometimento com o outro (Mansbridge, 1990).

O ideal clássico da democracia deliberativa tem-se definido tradicionalmente como em oposição ao interesse próprio, barganha e negociação, voto e uso de poder. A formulação habermasiana afirma que a deliberação deve assentar na razão e na força do melhor argumento em matéria de interesse comum. Idealmente, as leis devem refletir o consenso resultante do debate público e não o compromisso de interesses privados (Habermas, 2012). Esta ideia de bem comum surge ancorada nas conceções do republicanismo cívico e nas teorias teleológicas do bem, que procuram "enfatizar as características pessoais e as virtudes indispensáveis à preservação da comunidade ética" (Carreira da Silva, 2001, p. 439). No entanto, as ideias de "comunidade", "interesse geral" e "bem comum" não são conceitos pacíficos. Um referente comum abstrato de bem para uma comunidade pode não ser mais do que uma ficção. Pode também constituir-se como uma soma dos interesses dos seus membros. Rousseau distinguiu a "vontade de todos" e a "vontade geral". Aquilo que queremos como indivíduos não é necessariamente o mesmo que queremos como comunidade. Uma posição que conduziu a críticas por se considerar que o Contrato Social pode ter implicações totalitárias, devido ao desdém pelos grupos de interesses e fações (Arblaster, 2002). Para Touraine, o espírito republicano pretendia criar o homem-cidadão, com sacrifício do indivíduo face a um interesse superior da comunidade. Uma perspetiva que desperta a desconfiança do autor, pelos poderes com que investe a comunidade e Estado (Touraine, 1996). Para resolver esta tensão, Habermas procurou articular "integridade individual" e "bem comum" através de uma teoria moral, em que a inviolabilidade pessoal surge no direito de resposta dos participantes às razões os outros intervenientes, enquanto "a preocupação pelo bem comum da comunidade reflete-se a si mesma no requisito do intercâmbio geral e recíproco de perspetivas" (Carreira da Silva, 2001, p. 440). Desta forma, com a individualidade escudada no direito de resposta, o ideal clássico da deliberação formulou-se em torno da procura do bem comum.

No entanto, com a reformulação dos ideais deliberativos, em versões expandidas da deliberação, o interesse pessoal, se devidamente constrangido, passa a poder integrar a deliberação de uma decisão. Face à pluralidade do mundo, a procura do bem comum debate-se com conflitos de opinião e interesses irresolúveis. Assim, as conceções expandidas de deliberação assumem a complementaridade da deliberação com mecanismos democráticos não deliberativos. A agregação através do voto ou a barganha e negociação entre antagonistas cooperantes envolvem mecanismos de poder coercivo nos processos de decisão, que podem ser aplicados, embora a democracia deliberativa deva evitar o poder coercivo no processo de decisão. Através da justificação mútua, idealmente os participantes na deliberação estão envolvidos, em respeito mútuo, como cidadãos livres e iguais em busca de termos de cooperação. Estes termos podem incluir a busca de interesse próprio, mesmo material, e formas de negociação, desde que cumprindo com os ideais de respeito mútuo, igualdade, reciprocidade, justificação mútua, justiça, e ausência de poder coercivo. Mesmo na deliberação com propósito de consenso em relação ao bem comum, a clarificação de interesses pessoais deve verificar-se. A inclusão do interesse pessoal na deliberação, além de aumentar a transparência, pode introduzir informação facilitadora de soluções e contribuinte para resultados integrativos, assumindo a diversidade de objetivos e opiniões. Assim, a deliberação que precede uma decisão serve para clarificar interesses e preferências, ao mesmo tempo que decorre o processo de transformação. Os participantes devem ser capazes de explorar os seus interesses e de identificar os efeitos negativos de determinadas políticas nos seus interesses pessoais. Uma segunda reivindicação, mais contestada, indica que quando o bem comum é composto de bens individuais, o interesse pessoal de cada indivíduo é parte constituinte do bem comum. Neste caso, a apresentação do interesse pessoal é uma justificação para a adoção de uma política. No caso de um conflito não ser passível de resolução com processos deliberativos, após explorados deliberativamente o bem comum e interesses individuais, então deve reconhecer-se que os interesses são irreconciliáveis, e autorizar uma outra forma de decisão, como a negociação ou o voto, para produzir uma decisão legitimada (Mansbridge et al., 2010).

## Deliberação representativa ou participativa

De acordo com Chambers, a teoria deliberativa democrática é uma teoria normativa que sugere formas de melhoramento da democracia e critica as instituições que não se guiam pelo padrão normativo. Reclama uma forma mais justa e democrática de lidar com o pluralismo do que os modelos agregativo ou realista, através de uma via que se afasta dos

entendimentos liberais da democracia em direção a visões ancoradas em conceções de prestação de contas e discussão. A teoria centrada na conversação substitui a teoria centrada no voto, sendo que os mecanismos de agregação de preferências fixas dão lugar a processos comunicativos de opinião e de formação de vontade. Contudo, a democracia deliberativa não é concebida como uma alternativa à democracia representativa, mas como uma expansão (Chambers, 2003). Como referido antes, a principal direção das reformas de que a democracia tem sido alvo tem sido no sentido de alargamento a públicos que se encontravam excluídos devido à etnia, religião, condição económica ou género. A conceção de público relevante tem-se alargado e tornado mais inclusiva. Sendo o voto apenas uma dimensão de inclusão, detém grande simbolismo e importância estratégica. Por isso, a extensão do voto aos mais pobres e sem propriedade corresponde também a uma atribuição de voz (Fishkin, 1997). Estes desenvolvimentos de abertura à participação, com tudo o que trouxeram de positivo em termos de igualdade política, geraram algumas dificuldades à deliberação. A democracia de massas tem vindo a aumentar o peso da "opinião em bruto" em muitas decisões, como em referendos e sondagens de opinião (Fishkin, 2011b). Algo que acaba por ter impactos negativos na qualidade da deliberação entre os cidadãos, por não decorrer com os níveis de informação adequados para uma decisão informada.

Para muitos autores, a situação de democracia ideal ocorre em contexto face-a-face, em que os indivíduos, diretamente ou através dos seus representantes, encontram-se para escutar e debater argumentos e tomar decisões coletivas. Algo que se verifica em contextos sociais específicos, realizáveis sem dificuldades em grupos pequenos, mas dificilmente alcançáveis em estados-nação (Fishkin, 1997). Os pequenos grupos, que Gastil define como mais de duas pessoas que têm uma perceção de objetivos comuns, uma rede de comunicação, alguma interdependência, algumas regras partilhadas e um sentido do todo, constituem o contexto social adequado, por estarem menos pressionados pelo problema de escala. Para este autor, a classificação de um grupo como pequeno depende dos números absolutos e da intimidade de adesão. Deve ter-se em linha de conta o número total de indivíduos e a proximidade. O número alarga o grupo enquanto a proximidade o comprime. No entanto, por conveniência pode definir-se um pequeno grupo como um que detém um certo grau de coesão e um número de membros inferior a 30. A democraticidade de um pequeno grupo revela-se na igualdade de poder de decisão, na inclusão dos membros, no comprometimento com a democracia, em relações saudáveis entre os seus membros, e num processo democrático de deliberação (Gastil, 1993). No contexto social alcançado pelos pequenos grupos, permite-se a reunião dos indivíduos, diretamente ou através dos seus representantes, de modo a apresentarem

e escutarem diferentes argumentos e, através da discussão, decidirem coletivamente. Algo difícil de conseguir em grandes grupos ou estados-nação com milhares ou milhões de membros ou habitantes. Como refere Dryzek, o número de atores determina a possibilidade dos resultados, pois com o aumento do número de atores envolvidos, os interesses particulares de cada um têm menos possibilidades de receber atenção (Dryzek, 1994). Reduz-se a oportunidade de inclusão, de enunciação e de audição das diversas perspetivas em debate.

Há mais de 2500 anos que se mantém um infindável debate acerca da questão de como conseguir uma democracia com cidadãos envolvidos, com discussão face-a-face, em estados com populações de milhares ou mesmo milhões de habitantes. A democracia participativa tem um preço, que se reflete em impossibilidades por limites de tempo, espaço e operacionalização. "A lei do tempo e dos números. Quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente em decisões de governo e mais têm de delegar a autoridade noutros" (Dahl, 1998, p. 109). Assim, a representação emerge como resposta para o problema de participação em reuniões de uma população com elevado número de cidadãos ou extremamente dispersa. Corresponde a uma solução para os obstáculos de tempo e espaço que se erguem em populações muito numerosas, mas que levanta questões sobre quem deverão ser os representantes e como exercerão essa representação, além da forma de escolha.

Assim, alguma teoria deliberativa nega-se a insistir na participação dos cidadãos e defende alguma forma de representação. Nessas versões representativas, os cidadãos confiam a deliberação aos seus representantes, cabendo a estes a deliberação entre si, mas adicionada de auscultação e comunicação com os seus constituintes, que também devem estar providos de oportunidades de exigência de prestação de contas. A deliberação realizada por representantes possui vantagens, como beneficiar da maior experiência dos representantes, do maior acesso destes a informação, efetividade e relevância. Na verdade, sem garantia de que a participação direta dos cidadãos produza melhores decisões, os representantes eleitos poderão ser melhores deliberadores. A principal desvantagem é que a maioria dos cidadãos fica remetida a um papel passivo. A centralidade da prestação de contas, sendo falível, pode colocar em causa a atuação dos representantes, na forma de responsabilidade ou mesmo de honestidade (Guttman & Thompson, 2004).

Em resposta a este problema emergem várias disposições e críticas. De acordo com Cohen e Fung, no âmbito da democracia radical unem-se duas correntes de pensamento

político: uma primeira, com Rousseau, partilha a ideia de que é necessário alargar os processos de decisão pública, devendo os cidadãos exercer um poder mais direto sobre as escolhas públicas, ou, pelo menos, assegurarem que os eleitos respondam às suas interrogações e opiniões; em segundo lugar, a defesa das virtudes da deliberação que, sendo mais do que uma política fundada sobre as relações de poder e os conflitos de interesse, se constitui como um processo cidadão no qual os indivíduos fazem face aos problemas através de reflexão coletiva sobre a melhor resolução, baseando-se em nenhuma outra força à exceção do melhor argumento, como sublinhou Habermas. Esta conceção de uma democracia mais participativa e deliberativa, segundo a democracia radical, poderá funcionar melhor que os sistemas representativos na identificação mais eficaz dos problemas, aumento da cooperação entre os atores, e teste de soluções adaptadas ao contexto local e influenciadas por soluções implementadas em outros lugares, conseguindo ultrapassar o regateio, a agregação de interesses e as relações de poder, com a expressão coletiva da razão dos cidadãos como força dominante da vida democrática (Cohen & Fung, 2011).

No entanto, apesar da afirmação da promoção da participação e da deliberação na democracia radical, estas duas correntes desenvolveram-se a partir de tradições distintas que correspondem a fraquezas diferentes do governo representativo. Como duas ideias distintas, podem conduzir a orientações opostas, causadoras de tensões. Mutz alerta para estas tensões e, mesmo, contradições decorrentes da participação e deliberação. Segundo a autora, poderemos estar perante duas conceções que se contradizem, uma vez que o entusiasmo e mobilização exigidos na participação não se coadunam com a racionalidade do debate deliberativo, no qual se buscam avaliações justas das melhores argumentações (Mutz, 2007). Uma conceção criticada por Chambers e por Landemore, para quem a perceção de Mutz poderá estar assente numa visão demasiado estreita da deliberação (Chambers, 2013; Landemore, 2013). Se é verdade que alguns cidadãos se revelam mais ativos politicamente, mas indiferentes à escuta de outras perspetivas, enquanto outros cidadãos são menos participativos, mas mais abertos a essa escuta, do ponto de vista de um sistema deliberativo, ambos são contribuintes importante para a deliberação (Chambers, 2013). O "paradoxo de Mutz", que contrapõe deliberação e participação, parece incorrer num estreitamento da deliberação e numa visão minimalista do que significa a deliberação (Landemore, 2013).

Cohen e Fung resumem algumas destas tensões da deliberação em três vertentes: a qualidade pode conseguir-se sem uma grande participação pública, como acontece quando pequenos grupos adotam processos deliberativos, excluindo-se juízos públicos

menos informados e racionais; inversamente, a extensão da participação pode comprometer a qualidade da deliberação, como se tem verificado em iniciativas como os referendos, que permitem aos eleitores um exercício de poder mais direto, mas escassamente apoiado na reflexão e debate; e a complexidade social das sociedades modernas limita a possibilidade de democracias serem plenamente deliberativas e participativas, uma vez que a deliberação depende do nível de conhecimento e de interesse dos participantes pela questão em debate, enquanto o número de indivíduos dotados desse saber será relativamente restrito, minando a qualidade da deliberação (Cohen & Fung, 2011). Uma ideia acentuada por Fishkin, que refere que o público revela falta de informação e de entendimento do sistema de crenças ideológico, ou mesmo de atitudes ou preferências políticas. Além disso, a participação de cidadãos livres e iguais esbarra na necessidade de tempo exigida para a participação política (Fishkin, 2006). Existem muitas distrações de lazer e de trabalho para que um público se constitua como público efetivo (Dewey, 1991). Por outro lado, é legítimo que para alguns cidadãos a possibilidade de se alhearem da deliberação política seja uma afirmação da sua liberdade individual, além de que também não deve ser exigível que todas as decisões políticas importantes sejam tomadas por cidadãos.

Assim, a conciliação de deliberação e participação é complexa e difícil, obrigando a escolhas que podem ser mais ou menos deliberativas ou participativas. A combinação destas duas orientações depende parcialmente do desenho do dispositivo institucional. Conforme Cohen e Fung, pode aumentar-se a participação deliberativa, atribuindo um poder indireto sobre a tomada de decisão, ou, por outro lado, criar uma deliberação participativa de grande qualidade, dotada de poder de decisão importante, mas onde a participação será mais limitada. A procura de uma deliberação de grande qualidade pode adotar um modelo de deliberação participativa direta, incluindo pequenos grupos de cidadãos na discussão de determinadas questões públicas, como nos dispositivos participativos-deliberativos (Cohen & Fung, 2011), tais como minipúblicos selecionados (Fishkin, 2003, 2006; Fung, 2004; Goodin & Dryzek, 2006). Grupos desenhados para serem suficientemente pequenos, de modo a serem deliberativos e suficientemente representativos para serem genuinamente democráticos.

Fung define minipúblico como "um *fórum educativo* que pretende criar condições quase ideais para os cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos públicos por meio de conversações uns com os outros" (Fung, 2004, p. 176), num exercício que procura diluir desigualdades socioeconómicas e afirmar a inclusão, aumentar a qualidade argumentativa e das propostas, e a melhoria da qualidade da

opinião pública. Na sua análise de cinco aplicações, – sondagem deliberativa, o Encontro do Cidadão AmericaSpeaks, o Plano de Saúde do Oregon, o Policiamento Comunitário de Chicago, e o Orçamento Participativo de Porto Alegre – Fung inclui nos minipúblicos três formas de seleção: a autosseleção voluntária, o recrutamento (por escolha representativa, como em métodos de pesquisa de opinião), e através da criação de incentivos estruturais para a participação. Goodin e Dryzek utilizam uma definição mais estreita que em Fung, excluindo os mecanismos de consulta de autosseleção ou de seleção com base no seu partidarismo (inquéritos públicos, diálogos de interessados, mediação, negociação regulatória), embora reconheçam que há sempre uma componente de autosseleção nestes microcosmos. Em alguns casos os cidadãos têm de estar registados como interessados em participar. Isto, exclui, para os autores, o Orçamento Participativo de Porto Alegre ou o Policiamento Comunitário de Chicago, como exemplos de minipúblicos (Goodin & Dryzek, 2006). No seu trabalho sobre modelos de consulta pública, Fishkin identifica oito, organizados de acordo com critérios relativos ao método de seleção dos participantes e ao tipo de opinião pública gerada. No capítulo da participação, o autor percorre um eixo com quatro características, entre a participação autosselecionada, a amostra não aleatória, a amostra aleatória e a participação universal. Enquanto no domínio da opinião, segmenta em duas vertentes, a "opinião em bruto" e a "opinião refinada", conceito que desenvolve a partir de Madison. No cruzamento entre estes dois eixos, encontram-se as oito categorias: participantes autodesignados em sondagens, grupos de discussão, sondagens com base em amostras não aleatórias, júris de cidadãos, sondagens com base em amostras aleatórias, sondagens deliberativas, referendos, e "dias deliberativos" (Fishkin, 2011b, p. 21 e seguintes).

Os minipúblicos correspondem à atribuição de um lugar mais central para os cidadãos nos processos políticos, mas, por vezes, torna-se complexo avaliar o impacto e influência destes processos no conteúdo das políticas, permanecendo a dúvida de quão consequenciais poderão ser estes processos "micro" no mundo da política "macro". Nesse sentido, Goodin e Dryzek apresentam oito possibilidades de influência de dispositivos micro na macropolítica: (a) contribuir para uma política, se empoderado como parte do processo de decisão; (b) acolhimento no processo político, através de recomendações endereçadas; (c) estimular o debate público informativo, através de divulgação e difusão, nomeadamente por ação dos *media*, e conseguir influenciar outros participantes e públicos mais vastos; (d) modelação de políticas por teste de marketing (como se verifica com grupos de foco); (e) legitimação de políticas, pois o julgamento destes microcosmos pode constituir uma representação da população; (f) construção de confiança e empoderamento psicológico e sociológico dos participantes, que mesmo que pouco

empoderados de modo político-legal, podem beneficiar de um ganho de confiança resultante da aquisição de informação, aprendizagens e competências no processo, e, enquanto grupos, poderem estar em melhores condições para exercer pressão sobre o sistema macropolítico noutras situações; (g) supervisão popular, enquanto modos de prestação de contas e supervisão, enquanto testemunhas; e (h) resistência crítica à coopção, na qual se procura retirar a legitimidade de oposição, através inclusão de oponentes no processo e incluindo-os na partilha de decisão final (Goodin & Dryzek, 2006). Na sequência destes estudos pioneiros, outros autores centraram-se na análise da literatura sobre as consequências dos minipúblicos para os sistemas deliberativos, tendo identificado duas áreas distintas de consequências: os efeitos nos cidadãos (participantes e não participantes) e as consequências nas políticas. Em termos de efeitos dos minipúblicos nos indivíduos, Jacquet e van der Does apresentam uma proposta com três categorias: atitude, capacidades e comportamento. A atitude comporta os efeitos no modo como os indivíduos percebem e avaliam o mundo, as capacidades referem-se aos atributos na articulação de ideias e para o alcance de objetivos, e o comportamento estabelece metas de envolvimento em atividades. Ao nível das consequências políticas, estas comportam outras três áreas de investigação: congruência com as decisões dos minipúblicos, consideração no processo de elaboração de políticas e a mudança estrutural (Jacquet & van der Does, 2021b, 2021a).

Propostas que não convencem inteiramente Chambers, que considera remeterem para a ascensão de uma teoria de deliberação democrática, que perspetiva cenários em que os cidadãos se reúnem com base regular, de modo a alcançarem decisões coletivas a respeito de assuntos públicos, e que está diretamente relacionada com a decisão ou pelo menos com a escolha, em detrimento de uma teoria de democracia deliberativa, que procura ser um modelo mais alargado de legitimação e de teoria da democracia, incluindo o público de massas no processo deliberativo, em modelos de deliberação mediatizada (indireta) para toda a sociedade, como se verifica no "espaço público informal" habermasiano (Chambers, 2009).

## Espaço de deliberação

Os modelos deliberativos institucionais de pequena escala, como os minipúblicos, assentam na deliberação de grupos pequenos, entre cidadãos comuns, como complemento de corpos legislativos e não como substitutos, e constituem-se como mecanismos "microdeliberativos" que visam a influência da macropolítica. Nestes casos,

pretende-se proporcionar condições de deliberação quase ideais para a formação e refinamento de argumentos e opinião (Cohen & Fung, 2011; Fishkin, 2003, 2006; Fung, 2004; Goodin & Dryzek, 2006). Mas Dryzek alerta que é possível imaginar-se sistemas deliberativos sem legislatura, partidos políticos internamente deliberativos, fóruns deliberativos ou eleições. A capacidade deliberativa não tem de se encontrar num tipo específico de instituições, como as eleições, podendo manifestar-se de diferentes formas e em diferentes sistemas (Dryzek, 2009).

Na conceção habermasiana de esfera pública emerge a ideia de um espaço intermediário entre as conversações entre atores da sociedade civil, que ocupam espaços periféricos sem poder de decisão, e atores políticos e administrativos, que detêm poder de decisão e de legislação. Habermas define assim a existência de dois poderes – comunicativo e administrativo – que estabelecem um diálogo (Habermas, 2012). Ao poder comunicativo correspondem as arenas comunicacionais do mundo da vida, que desempenham o papel de perceber e identificar os problemas da sociedade, e, a partir desse processo, alertar o poder administrativo para atuar legislativamente sobre esses problemas. "A deliberação deve ser entendida, portanto, como um processo capaz de conectar diferentes espaços discursivos, que servem de "guia" para a busca da legitimidade do processo público de confrontação e troca de razões, permitindo também uma vinculação não coercitiva entre os potenciais parceiros discursivos" (Marques, 2009b, p. 17). A deliberação poderá ser compreendida como um processo social comunicativo, concretizado a longo prazo, numa rede de fluxos que condensam, articulam e disseminam opiniões de diferentes atores e arenas de comunicação.

A ideia da esfera pública expande os espaços comunicacionais deliberativos para fora dos espaços institucionais. A deliberação não é limitada à atuação dos representantes nos governos e parlamentos, nem apenas a atores políticos, ocorrendo na sociedade civil, em arenas públicas partilhadas. Assim, o sistema deliberativo compreende desde a conversação quotidiana do dia-a-dia até à legislatura parlamentar. A deliberação ocorre "[a]través da conversação entre representantes formais e informais em fóruns públicos designados, da troca comunicativa entre constituintes e representantes eleitos ou outros representantes de organizações orientadas politicamente, da conversação na mídia, da conversação entre ativistas políticos e da conversação cotidiana em espaços formalmente privados sobre assuntos que o público deveria discutir" (Mansbridge, 2009, p. 207). A conversação encontra-se em todos os níveis de deliberação. Por isso, Mansbridge reclama a inclusão de uma arena de deliberação democrática chamada "conversação quotidiana", que corresponderá a um dos extremos de um espetro que tem no outro

extremo os processos em assembleias públicas de produção de decisões. Para a autora, a conversação quotidiana produz resultados de maneira não coordenada, "através de efeitos combinados e interativos de ações de indivíduos relativamente isolados" (Mansbridge, 2009, p. 209), enquanto que uma assembleia produz resultados em conjunto. Sem deter um carácter vinculativo, a conversação atua através da preparação da decisões coletivas e decisões governamentais formais. Neste "processo ampliado da deliberação entre os cidadãos, as diferentes partes do sistema deliberativo influenciam-se mutuamente" (Mansbridge, 2009, p. 210). O mesmo acontece com os movimentos sociais que agem sobre pessoas e governos, e ativistas que influenciam cidadãos comuns e são por eles influenciados em "micronegociações" privadas dos indivíduos. A conversação pode ser entendida como uma forma de "pré-política", mas Mansbridge defende que é política, entendendo como político o que o público deve discutir. Sendo que a definição sobre o que deve ser trazido para atenção coletiva é controversa, essa decisão emergirá de processos informais, inconsistentes e agregativos de conversação, sem a influência do Estado. Tarde, na sua análise aos públicos e ao efeito da imprensa nos agregados sociais, também dedica atenção ao papel da conversação na atribuição de sentido. A conversação como diálogo sem utilidade direta e imediata, por prazer, jogo ou delicadeza, sem excluir o *flirt*, diferindo consoante a relação dos interlocutores e o ambiente (urbano ou rural) em que se desenrola, desempenha um papel fundamental na formação de opinião e é primeiro freio para os governos e asilo inexpugnável da liberdade (Tarde, 1989). Esta dimensão em que a conversação informal se constitui como uma importante variável na interpretação e atribuição de sentido é retomada por Katz, que lhe concede um papel fundamental na formulação da opinião pública (Katz, 2007). Outros autores abordaram a importância da conversação em relação à tomada de consciência política, participação política e qualidade da opinião (Gamson, 1996; Gomes & Maia, 2008; Jacobs et al., 2009; Kim, Wyatt, & Katz, 1999; Mansbridge, 2009).

No entanto, Fishkin alerta que o debate em cenários domésticos incorre no risco de se circunscrever à partilha de opiniões com aqueles que partilham os mesmos pontos de vista. Por razões de contexto: familiares, amigos, colegas de trabalho ou vizinhos têm fortes possibilidades de partilharem circunstâncias socioeconómicas semelhantes e pontos de vista políticos (Fishkin, 2011b). Mas também porque existe uma propensão natural para evitar o confronto de pontos de vista, nomeadamente a propósito de temas políticos (Mutz, 2007; Mutz & Martin, 2001). Em ambos os casos, a dimensão deliberativa pode ser posta em causa pela redução de perspetivas.

As arenas públicas transpõem o espaço conversacional e inscrevem-se em múltiplas dimensões da vida dos cidadãos, assim como se inscrevem em diferentes tipos de suportes e ações. Enquanto espaço de ação coletiva, a esfera pública comporta dois elementos: um discursivo/narrativo, que comporta discurso público patente nos *media* e jornalismo e outras formas de expressão cultural; e outro de "ações performativas" que traduzem discursos políticos e exigências de ordem política, como manifestações e outras formas de protesto (Silveirinha, 2010). Inicialmente, com Habermas, a diversidade de fóruns deliberativos indiciada pela ideia da esfera pública expande-se do espaço conversacional dos salões de sociedade e dos cafés para os meios de comunicação social. A imprensa desempenha um papel determinante no estabelecimento de fóruns de debate sobre o mundo da vida (Habermas, 2012). Um papel desempenhado posteriormente por outros meios de comunicação como a televisão (Dahlgren, 1995), assim como a internet (Dahlgren, 2000, 2005, 2013b; Sparks, 2000). A televisão, rádio, jornais, ou outros *media*, influenciam públicos e são por eles influenciados. Mas a componente "performativa" engloba ainda uma dimensão vibrante da esfera pública, que deriva da suspeição com que o ativismo aborda a inclusão, devido às condições desiguais que restringem o acesso aos processos deliberativos a indivíduos menos privilegiados, e beneficiam agentes com maiores recursos socioeconómicos. Deste modo, o ativismo remete para outras formas de comunicação deliberativa que não apenas os fóruns de debate. Nesta conceção alternativa, os processos engajados e responsáveis de comunicação democrática incluem manifestações e "sit-ins", apresentações musicais e cartoons, assim como discursos parlamentares ou cartas aos editores (Young, 2003). A troca de ideias e processos de comunicação pode ocorrer numa democracia vibrante, mais turbulenta, desordenada e descentrada do que a deliberação inicialmente concebida (Habermas, 1996). Com as adições destas conceções mais alternativas, verifica-se que a formulação de diálogos deliberativos abrange uma ampla diversidade de espaços, desde o parlamento e outros espaços políticos institucionais, até assembleias organizadas por entidades da sociedade civil, comunicação social (imprensa, rádio ou novos *media* online) e mesmo o espaço urbano, assumindo também formas tão distintas como a palavra escrita ou oral, fotografia, cartazes, cartoons, desenhos e caricaturas, manifestações ou ações performativas. Uma visão que se distancia das conceções de deliberação mais formal e restrita, mas que adota formas de comunicação que amplificam o debate público e os pontos de vista, num discurso mais vibrante.

## Abordagem geracional da deliberação

É a partir da proliferação desta multiplicidade de formulações teóricas e de estratégias metodológicas que Elstub estrutura a "abordagem geracional" (Elstub, 2010), que será posteriormente desenvolvida (Elstub, Ercan, & Mendonça, 2016), através da classificação da democracia deliberativa em quatro gerações. A democracia deliberativa nunca se constituiu como uma teoria unificada, sendo antes uma proliferação de abordagens distintas e termos teóricos e metodológicos, que, devido a esta diversidade, chegam a arriscar, em alguns casos, um excesso de estreitamento teórico (Neblo, 2007). Estas variações prendem-se com os tipos de comunicação que são deliberativos, onde a deliberação deve ter lugar, quem deve deliberar ou qual deve ser o resultado expetável da deliberação (Elstub et al., 2016).

Neblo assinala que existe um acentuado crescimento de investigação deliberativa interdisciplinar, na qual a teoria surge, cada vez mais, sustentada em investigação empírica, enquanto os empiristas procuram desenhar a suas investigações atendendo a preocupações teórico-normativas. Assim, verifica-se a proliferação de designs de investigação (experimental ou observação naturalista), estratégias de medição (inquéritos por questionário ou análise de discurso), critérios operacionais (índices de qualidade de discurso ou medidas baseadas em resultados) e mesmo definições do fenómeno (descritivo ou avaliativo). Esta diversidade resulta da multiplicidade de raízes teóricas, dos objetos de estudo, e também das motivações e formação dos investigadores (Neblo, 2007).

Assim, a "abordagem geracional", preconizada nesses dois momentos distintos, propõe a definição de quatro gerações e está perspetivada em virtude dos seus elementos constitutivos distintivos, procurando evitar clivagens artificiais. Esta classificação não evita a existência de sobreposições entre elementos das designadas gerações, assim como a tramitação para uma nova geração não significa a redundância das gerações anteriores, incluindo-se a existência de autores e investigadores que se podem identificar como fazendo parte de diferentes gerações (Elstub et al., 2016).

Seguindo ainda a classificação de Elstub, a primeira geração comportava as conceções normativas de autores como Rawls e Habermas (Habermas, 1996, 2012; Rawls, 2000). Nesta fase, estes autores procuraram justificações, interpretações e componentes teóricas. No entanto, a conceção de que a troca de razões resultaria em mudança de preferências e em consenso, não acautelava a complexidade das sociedades contemporâneas (Elstub, 2010). Habermas foi fundamental na primeira vaga

deliberativa ao argumentar que as decisões legitimadas na política democrática devem emergir unicamente através de procedimentos discursivos que permitam que todos os afetados se possam exprimir nas decisões coletivas. A teorização normativa foi igualmente importante em outros autores, como Cohen e Dryzek, que proclamaram a necessidade de a democracia deliberativa ocorrer a um nível alargado, em sistemas amplos de massas. Contudo, estabeleceram também uma visão normativa da democracia deliberativa, que gerações posteriores consideraram praticamente impossível de alcançar numa escala de massas, em virtude da complexidade contemporânea (Elstub et al., 2016).

No princípio da teoria deliberativa existiu a ambição de providenciar um padrão normativo para os processos democráticos como um todo, propondo-se um ideal de deliberação, com sentido, justificações e respostas a críticas teóricas. Nesta fase, terá sido fundamental a ideia de legitimidade. Uma conceção de democracia deliberativa em que decisões legitimadas fossem aquelas que todos pudessem aceitar ou pelo menos racionalmente rejeitar, assentando num ideal de justificação, que exige argumentação livre e razoável. Pode chamar-se esta fase de procedimental ou ideal 'regulativo' (Mansbridge et al., 2013). Esta primeira geração de democracia deliberativa deriva de duas diferentes interpretações da 'fórmula transcendental' de Kant. Enquanto que Rawls a entende como um teste hipotético de publicidade, no qual uma lei ou política que esteja certa deve ter capacidade de suportar a publicidade, por seu lado, Habermas reclama que as leis e políticas devem ser realizadas e testadas através de um debate racional público (Elstub, 2010). Assim, Rawls assume uma abordagem procedimental da razão pública, mas sem forçar os interesses privados a serem justificados em ambiente público, uma vez que os cidadãos deliberam no sentido do consenso através de um véu de ignorância sobre as suas circunstâncias particulares. Deste modo, os interesses privados são erradicados do processo, permitindo a ação racional e razoável. A deliberação é sucedida se for justa, que é para Rawls um requerimento mais rigoroso do que a legitimidade. A justiça é alcançada quando as pessoas unânime e voluntariamente consentem, em circunstâncias justas, a reger-se pela aplicação de certos princípios de ordem política (Rawls, 2000). Para Habermas, a deliberação pública é sucedida quando os procedimentos que a regulam estão objetivamente regulados e a via discursiva do debate pode reconciliar os conflituantes, numa tentativa de alcance de um consenso. O que é importante neste processo é a sua legitimação através da inclusão discursiva e substantivamente igual de todos os atores que detenham uma posição relevante para partilha (Habermas, 2012).

Ao nível da prática discursiva, existem tensões entre dois grandes tipos-ideais de deliberação: O Tipo I, com raízes na lógica habermasiana de ação comunicativa e de discurso racional, assume o imperativo da racionalidade do discurso, tem foco no objetivo deliberativo, distingue a ação comunicativa da ação estratégica, e contém uma componente processual intensa. Baseia-se na força do melhor argumento, entre atores que participam num processo de apresentação sistemática e extensa das suas posições, com o objetivo final de alcançar um entendimento ou um consenso. A deliberação de Tipo II, assente em formas mais flexíveis de discurso e com ênfase nos resultados mais do que no processo, corresponde a uma aceitação dos constrangimentos do "mundo real" em relação à visão normativa. Implica um desvio da conceção do discurso racional para uma conceção que incorpora formas alternativas de discurso, como a retórica. Surge associada a uma visão mais realista e alcançável da deliberação, que continua a comportar alguns princípios normativos, mas que reconcilia a deliberação com outras teorias (Bächtiger, Niemeyer, Neblo, Steenbergen, & Steiner, 2010). A denominada segunda geração procura encontrar algumas respostas para esta dicotomia e distinguiu-se da primeira ao apontar para um sentido de aplicação prática, procurando implementar a teoria deliberativa. Existe a procura de fundir o trabalho de Habermas e Rawls com a complexidade social, em particular o pluralismo, escala, desigualdade, exigências da especialização e a globalização. Adapta as normas da primeira geração à complexidade social, através de novas interpretações de troca de razões, mudança de preferências, consenso, compromisso, e formas de comunicação. Deste modo, a democracia deliberativa torna-se mais exequível e prática. Também aceita a necessidade de responder às desigualdades socioeconómicas de modo a que todos os grupos possam ter oportunidade igual de entrada na esfera pública e de influenciar o discurso, em vez de eliminar as desigualdades como sugerido por Habermas (Elstub, 2010).

Segundo Elstub, esta segunda geração (que integra autores como Bohman, Dryzek, Gutman e Thompson ou Young) expandiu a definição de deliberação, de forma a permeá-la à crescente pluralidade e complexidade das sociedades contemporâneas. Além de problematizarem o consenso e o argumento racional, aproximaram a teoria da democracia deliberativa de campos como o feminismo, multiculturalismo e política ambiental. Young contribuiu criticamente para a definição de estilos de discurso defendidos pela primeira geração, defendendo que para além da argumentação racional, a deliberação deve incluir *storytelling* e retórica como formas legítimas de comunicação que alargam a inclusão (Elstub et al., 2016). Também para Bohman, a conceção de democracia deliberativa deve admitir o pluralismo cultural e o reconhecimento de que as desigualdades sociais excluem as minorias da deliberação pública, enquanto promove

a consideração do dialogismo (Bohman, 2009), e Mansbridge propõe a aceitação do interesse próprio (Mansbridge, 1990). A revisitação dos princípios normativos conduz a redefinições. Nesta geração, as razões são públicas e sucedidas se os cidadãos estiverem dispostos a aceitar os resultados das decisões da maioria ou se essas decisões forem suficientemente aceitáveis para que os cidadãos continuem a participar na deliberação (Elstub, 2010).

Esta geração não deixou de reconhecer a natureza normativa da teoria deliberativa, mas levantou questões em relação à capacidade desta teoria para acomodar a diversidade e a pluralidade das democracias contemporâneas, e contribuiu para aguçar o sentido crítico, nomeadamente acerca de potenciais desigualdades dentro dos processos discursivos e para a possibilidade de instrumentalização ou uso estratégico por parte de atores poderosos, aproximando a deliberação dos problemas do mundo real (Elstub et al., 2016). Em suma, reconciliou as teorias de primeira geração de Habermas e Rawls com as realidades empíricas da complexidade social, tornando a teoria de democracia deliberativa mais realista e alcançável em termos práticos, oferecendo novas interpretações de razão pública, mudança de preferências, consenso e de formas de comunicação aplicáveis à deliberação (Elstub, 2010).

Contudo, apesar de se direcionar para uma institucionalização, a segunda geração esquivou-se ao debate sobre as instituições necessárias para a deliberação na contemporaneidade. Assim, abriu-se caminho para uma terceira geração, que se focou na concretização, através do desenho de instituições e análise empírica. Deste modo, na terceira geração surge uma distinção entre estratégias de institucionalização micro e macro. A democracia deliberativa micro foca-se nos processos deliberativos ideais, em arenas estruturadas de pequena escala, orientadas para a decisão, com participantes em deliberação coletiva num determinado ponto no tempo e no espaço. Por seu turno, a democracia deliberativa macro refere a comunicação discursiva informal, não estruturada e espontânea, ao longo de tempo e espaço, no sentido de uma formação de opinião dentro da sociedade civil, muitas vezes à margem de processos de decisão formal das instituições. A democracia deliberativa micro tende a ser algo elitista, com exclusão de muitos participantes, enquanto a macro pode ser distorcida pelas desigualdades e interesses próprios, existindo ainda uma dificuldade de empoderamento dos cidadãos, de modo a tornar a sua participação efetiva (Elstub, 2010).

A designada deliberação micro entende como necessidade a criação de espaços de debate controlados e de pequena dimensão, nos quais se geram condições de deliberação mais

adequadas para discutir a administração do Estado do que as políticas de massas. Inclui diversos tipos de minipúblicos e tem o objetivo de aperfeiçoar a qualidade do envolvimento cívico e da deliberação pública. O minipúblico surge como um *fórum educativo* que pretende criar condições quase ideais para os cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos públicos por meio de conversações entre si (Fung, 2004).

Este nível micro tem vários benefícios, a começar na transformação dos participantes de pseudo-opiniões pré-deliberativas para perspetivas robustas e bem suportadas (Parkinson, 2007). Mas os minipúblicos revelaram também diversos tipos de impactos a um nível macro, com reflexos na elaboração de políticas e também ao nível da informação pública, ensaio de propostas, legitimação de políticas, construção de confiança, aumento de supervisão popular ou resistência à cooptação (Goodin & Dryzek, 2006). Apesar de pequenos, os minipúblicos correspondem a esforços construtivos promissores para o engajamento cívico e a deliberação pública na política contemporânea. Em segundo lugar, dada a fragmentação da vida cultural e política, reformas efetivas de larga escala na esfera pública podem consistir em grande medida na proliferação de melhores minipúblicos ao invés de um melhoramento do único grande público. Por último, mesmo aqueles que subscreveram conceções de aperfeiçoamento macroscópico, precisarão de deter conhecimento sobre os detalhes do desenho institucional para que a deliberação pública seja efetiva (Fung, 2004).

Nesta fase, o processualismo ideal forneceu os standards da legitimidade deliberativa e um padrão de fórum deliberativo ideal. Procuraram-se aproximações ao mundo real. Muitos ativistas, teóricos e governantes introduziram na política democrática novas variedades de fóruns deliberativos, como júris de cidadãos, conselhos de consenso, parlamentos de cidadãos, assembleias de cidadãos e outros tipos de minipúblicos desenhados de modo a conseguir alguma aproximação ao microcosmo cidadão. Esta dimensão prática e empírica gerou a oportunidade de investigadores políticos estudarem uma variedade de tipos de democracia deliberativa (Parkinson & Mansbridge, 2013). Entre as experiências emergentes nesta fase, encontram-se as sondagens deliberativas (Fishkin, 1997, 2011a, 2011b), o dia da deliberação (Ackerman & Fishkin, 2002) ou os orçamentos participativos (Cabannes, 2004; Dias, 2014b, 2018; Sintomer et al., 2013, 2012).

Ao concentrar-se na implementação da deliberação no mundo real, a terceira geração incidiu no estudo de métodos de investigação de processos deliberativos e na definição

de parâmetros de desenho institucional, acabando por adotar sobretudo uma abordagem micro de minipúblicos e de outras instituições, isolando-as do ambiente discursivo mais alargado (Elstub et al., 2016). Para Elstub, se esta terceira geração merece crédito pela operacionalização prática da democracia deliberativa, deve também merecer cuidados, pois se a adaptação excessiva a condições da complexidade social pode corresponder melhor à prática, pode também acabar por perder as características de uma teoria crítica que oferece uma alternativa radical à democracia liberal (Elstub, 2010).

Por fim, os "sistemas deliberativos" surgem como um termo cunhado por Mansbridge em 1999, em "Everyday Talk in Deliberative Systems", que refere que a deliberação deve ser entendida de forma abrangente e capaz de abarcar as complexidades dos fluxos discursivos das sociedades contemporâneas. Esta conceção de deliberação constitui-se como mais inclusiva, aumentando a atenção às condições que podem levar a melhorar a qualidade da deliberação pública (Elstub et al., 2016).

O conceito de "sistema deliberativo" tem vindo a ganhar maior atenção entre os democratas deliberativos. Refere um entendimento da deliberação como uma atividade comunicativa que ocorre em múltiplos espaços, por vezes parcialmente sobrepostos, enfatizando a comunicação entre estes. Neste processo ampliado de deliberação, as partes influenciam-se mutuamente. Os *media* influenciam os públicos e são influenciados por estes, assim como os movimentos sociais e ativistas agem sobre as pessoas e governos e sofrem a influência destes (Mansbridge, 2009). Deste modo, a deliberação não se confina a fóruns estruturados e assenta essencialmente em três grandes ideias que a diferenciam de outras noções anteriores de deliberação: é uma abordagem que concebe e promove a deliberação em larga escala, foca-se numa divisão de trabalho dentro do sistema, e, por fim, investe na ideia de busca de critérios de deliberação entre a multiplicidade de instituições e processos da política contemporânea. Esta abordagem oferece soluções a vários problemas de fundo da democracia deliberativa, como a escala, legitimação, inclusão e representação, abrindo portas a um novo modo de conceber a interação entre opinião pública e momentos de decisão, além de que permite novas formas de estudo de práticas de deliberação nas sociedades contemporâneas, nomeadamente como perceber e estudar a relação entre minipúblicos e o sistema alargado, como concetualizar as conexões e transmissões entre os diferentes lugares de deliberação, e os critérios a usar para averiguar ou atestar da qualidade deliberativa do sistema como um todo (Elstub et al., 2016).

Os sistemas deliberativos procuram entender a deliberação para além das práticas deliberativas isoladas e examinar a relação entre diferentes espaços deliberativos a relação ente práticas deliberativas e não deliberativas dentro do sistema como um todo e ao longo do tempo. Funciona como uma tentativa de reconciliação dos contributos das três anteriores gerações, como a premissas normativas fortes, a realização institucional e os resultados empíricos Este movimento teórico surge como um desenvolvimento geracional em resposta às limitações identificadas em gerações anteriores.

## Sistemas deliberativos

Na discussão sobre a qualidade de um processo deliberativo podem existir duas perspetivas de abordagem: Uma, que se pode designar de otimista, sugere a transposição dos resultados dos minipúblicos para a esfera pública e assenta na convicção de que estes formatos representam uma opinião pública 'iluminada', em contraste com uma opinião pública 'em bruto'. A segunda perspetiva, denominada crítica, questiona a base de legitimidade dos fóruns microdeliberativos, acreditando que a determinação de políticas públicas por minipúblicos encontra-se diminuída na sua legitimidade dentro do sistema deliberativo como um todo (Curato & Böker, 2016). Segundo esta perspetiva, mesmo que os minipúblicos alcancem resultados epistémicos superiores, esses resultados devem ser considerados com precaução, tendo em conta a circunscrição da representatividade e dos seus efeitos.

Este dilema relativo à qualidade da deliberação transporta-se para a investigação sobre essa mesma qualidade. Os estudos podem seguir duas vias diferenciadas: (a) análise da deliberação nos corpos legislativos e em pequenas iniciativas deliberativas controladas, nas quais os cidadãos podem deliberar em condições favoráveis; e (b) a possibilidade de estudar o sistema como um todo, no quadro da designada esfera pública habermasiana. Se, no primeiro caso, a estratégia se foca num lugar, num pequeno grupo ou num episódio específico, no segundo caso, a análise de interdependências compreenderá uma abordagem sistémica à democracia deliberativa, que permite pensar a deliberação aplicável em larga escala em sociedade. É evidente uma tensão entre elementos democráticos e deliberativos, que se repercute em diferentes problemas para as conceções micro e macro (Parkinson, 2007). A transposição da primeira para a segunda comporta o desafio de desconfinar a deliberação de espaços controlados e assépticos e de levar o exercício deliberativo ao espaço público (Chambers, 2009).

Como se viu na análise das anteriores gerações da deliberação, a investigação empírica inicial focou-se em fóruns discretos, em instituições estabelecidas ou desenhos inovadores de minipúblicos, que garantem um ambiente relativamente controlado (Boswell & Corbett, 2017). O caminho micro surge como uma resposta imediata para a boa deliberação ao gerar minipúblicos de pequena escala como uma aposta na qualidade de deliberação, como júris e painéis de cidadãos, conferências de consenso e outras variações, com pequeno número de participantes, mas que criam alguns problemas de legitimidade democrática (Parkinson, 2007). Este tipo de fóruns pode contribuir para o aumento de virtudes cívicas, promover a aprendizagem social e transformar as preferências dos participantes, inspirar identidades partilhadas e gerar resultados epistémicos superiores (Curato & Böker, 2016). A importância e a proliferação deste tipo de estudos alcançaram um reconhecimento e uma frequência que, em certa medida, se começou a confundir os minipúblicos com democracia deliberativa.

Mas, após algum entusiasmo inicial, os democratas deliberativos reconheceram as limitações dos minipúblicos, por se restringirem a números de participantes reduzidos e a temáticas pré-definidas, muito distantes de reproduzir e representar a generalidade de públicos e o sentido eleitoral. O que lhes imprime um cunho menos democrático, sem imunidade a política partidária, manipulação e abuso estratégico. Estes receios levaram a um questionamento dos minipúblicos, em especial quando detêm posições privilegiadas para delineamento de políticas públicas. Quando observados do ponto de vista da teoria dos sistemas deliberativos, os minipúblicos podem ver a sua qualidade posta em causa, face ao carácter democrático pouco significativo que têm perante as democracias de massas (Curato & Böker, 2016). De modo a ser política e socialmente significativa, a deliberação pública necessita de ter escala em dois níveis: (1) Através da inclusão de um maior número de participantes, num processo que decorrerá a partir de aumento de frequência de eventos deliberativos, de modo a aumentar a inclusão, alargando os níveis de discussão e conversação para um público mais abrangente, nomeadamente numa expansão para espaços públicos e para a comunicação social; (2) Através de um ganho de escala nos assuntos abordados, que alcance uma dimensão nacional e internacional (Levine, Fung, & Gastil, 2006).

É, contudo, importante atender que esta abordagem sistémica não significa o imperativo de ter como objeto de estudo uma nação ou uma política abrangente, podendo ser aplicada a universidades, hospitais, instituições de *media* ou outras organizações. Uma aplicação que permitirá pensar as decisões democráticas através de um contexto diverso de espaços e instituições, que interagem entre si, de modo a verificar a possibilidade de

se gerar um sistema deliberativo saudável. Assim, a hipótese de investigação de um sistema deliberativo implica a possibilidade de delimitação. As fronteiras definem uma arena de decisão com contornos democráticos, mesmo que vagos. Esta conceção de arena de decisão pode aplicar-se a todas as instituições governamentais e não-governamentais, incluindo redes de governança e redes de amizade que ligam discursivamente indivíduos e grupos. A conceção de um sistema deliberativo é suficientemente ampla para se definir em virtude de um determinado tema ou assunto particular. Esta particularidade permite abarcar elementos como a discussão informal, normalmente excluídos da análise deliberativa (Mansbridge et al., 2013).

De acordo com as formulações da teoria dos sistemas deliberativos, aquilo que define um sistema deliberativo é a existência de um conjunto de partes distinguíveis e diferenciadas, com funções distintas e tarefas divididas, conectadas de modo a estabelecer um todo complexo. Assim, os sistemas deliberativos comportam a conceção da existência de um vasto leque de lugares e práticas sobrepostos e em interação. A partir desta perspetiva, a investigação académica pode incidir na análise de conetividade entre diferentes pontos ou identificar a prevalência de características deliberativas em diferentes partes dos sistemas. Para isso, será essencial a que sistemas deliberativos sejam estudados em contexto, com atenção a interações e sobreposições entre lugares que mantêm e sustentam ou minam e desafiam os princípios e normas da democracia deliberativa (Boswell & Corbett, 2017). Deste modo, a teoria dos sistemas deliberativos comporta um entendimento amplo, enquanto uma prática de debate entre cidadãos em espaços formais e informais (Moreira da Silva & Ribeiro, 2016). Uma perspetiva que permite que haja um afastamento dos espaços específicos onde ocorre a deliberação e que assegura um olhar ao quadro geral e analisar as implicações na sociedade. Em vez de um pensamento sobre as dinâmicas internas de cada lugar, a incidência é no modo como se ligam e relacionam (Chambers, 2013).

Esta consideração de entendimento do todo abre portas à possibilidade de reconhecimento de que algumas das suas partes não detenham uma função ou que não exista uma interdependência com outras partes. Quando uma componente é redundante ou ineficiente, pode ser substituída por uma outra componente. Como o sistema não é mecanizado nem dispõe de fronteiras perfeitamente identificáveis, é possível que uma função se possa encontrar dividida em diversos subsistemas. O debate, decisão e legitimação podem encontrar-se distribuídos entre diversos fóruns e instituições, variáveis mediante os diferentes casos. Deste modo, os sistemas deliberativos são essencialmente dinâmicos, sendo difícil prever o comportamento das diferentes partes

(Mansbridge et al., 2013). De um ponto de vista meso, os designados "subsistemas deliberativos" correspondem a esses subconjuntos de arenas, de nível micro, que funcionam dentro dos sistemas macro. Os subsistemas podem ser caracterizados por três tipos de critérios: natureza das arenas deliberativas (fóruns participativos como conselhos de política, audiências públicas, conferências), temáticas orientadoras da ação política (educação, juventude, assistência social, direitos da criança), e a territorialidade (por vinculação a um espaço geográfico: região, cidade) (Moreira da Silva & Ribeiro, 2016).

Assim, o entendimento dos sistemas deliberativos comporta uma componente de fluidez dos próprios sistemas. Segundo esta perspetiva, as qualidades e componentes da democracia deliberativa encontram-se distribuídas no espaço e no tempo. Uma perceção que revela a insatisfação sobre o estudo de espaços isolados, em contraste com outras correntes de estudos em democracia deliberativa que se focam num objeto específico. Como, no modelo sistémico não são as partes que contam, pelo menos não isoladamente, é o conjunto que é fundamental para abordar a forma como a deliberação se verifica na prática. Deste modo, os sistemas surgem de modo fluido, em dois sentidos: a) ocorre ao longo do sistema, derivando da distribuição ao longo do espaço e do tempo; b) e a sua forma é inerentemente instável. Não se manifesta exatamente da mesma maneira em diferentes contextos (Boswell & Corbett, 2017). Uma ideia que retoma a conceção de que a deliberação se constitui como um processo capaz de conectar diferentes espaços discursivos, na procura da legitimidade do processo público de troca de razões (Marques, 2009b). Assim, o modelo sistémico surge como um modelo instrumental analítico para refletir sobre a influência das partes no sistema e deste sobre as partes. A teorização recai sobre o relacionamento e as dinâmicas entre os diversos fóruns deliberativos. No fundo, um modelo de pensamento sobre a relação entre a deliberação e a democracia em cenários de extensão territorial, pluralidade de atores e multiplicidade de arenas deliberativas (Moreira da Silva e Ribeiro, 2016).

Ao nível das conexões entre diferentes arenas discursivas, Mendonça assinala os quatro possíveis indutores de conetividade: burocracia, *media*, circulação entre participantes e representantes, e desenho e normas que constituem as instituições participativas. Estes atores e elementos nem sempre atuam como indutores, podendo ser elementos mais opacos do que porosos, resultando nesses casos em desconexão. O potencial da burocracia resulta do papel central dos funcionários administrativos nos processos de filtragem e sistematização das propostas apresentadas no âmbito de iniciativas participativas, em áreas tão transversais como a seleção de propostas, formação,

organização de fóruns ou publicidade, desempenhando um papel-chave dentro do sistema. Os *media* surgem como elementos fundamentais no processo de troca de razões, constituindo-se como canais de comunicação, apesar de algum ceticismo em relação ao seu desempenho, derivado das suas idiossincrasias, nomeadamente a tendência para negligenciar a racionalidade comunicativa. Mas os *media* estão implicados na construção da própria realidade, afirmando-se em simultâneo como ambiente para troca discursiva e como atores de discurso, devendo ainda ser considerados de um modo plural, como diferentes sistemas de *media* e também diferentes tipos de *media*, desde comunitários, pessoais, comerciais, públicos ou educacionais, mas que no conjunto são peças essenciais para a circulação dos discursos e para a troca entre diferentes atores. Os próprios participantes, ao circularem em diferentes arenas como ligações entre diversos momentos do processo deliberativo, são eles próprios potenciais indutores de conetividade, estabelecendo coerência ou continuidade no sistema. Por fim, as normas e desenho das instituições participativas aplicam-se sobretudo a estruturas como os minipúblicos, que devem ser concebidos de uma forma articulada com outras arenas, dentro do sistema macro, de modo a alcançar legitimidade democrática (Mendonça, 2013).

Pode afirmar-se que os sistemas deliberativos incluem quatro grandes arenas: decisões do Estado (enunciação de leis e implementação), atividades diretamente relacionadas com a preparação dessas decisões, conversação informal sobre essas decisões, e arenas de conversação formal e informal relacionadas com essas decisões de Estado. Neste sentido, a conversação pode ser entendida como "pré-política" e o pessoal como político. Para Mansbridge, existe controvérsia acerca daquilo que deve ser chamado para atenção coletiva, mas isso deverá surgir de processos informais, pouco consistentes e agregativos (Mansbridge et al., 2013). Contudo, a inclusão de conversas e debates em sociedade não significa que se deva incluir todo o tipo de conversas. A inclusão de conversas num sistema deliberativo deve obedecer a critérios que remetam para conversas que envolvam matérias de interesse comum e de orientação prática, envolvendo um elemento de opção e decisão sobre o que fazer.

Para Chambers, a visão habermasiana comportou sempre uma visão sistémica da política discursiva, em que deliberação e discurso se encontram intercetados por um sistema complexo no qual se inclui a divisão do trabalho (Chambers, 2017). No entanto, este modelo contrasta com o modelo habermasiano, no sentido em que Habermas definiu uma relação centro/periferia, partilhada por diversos autores, concebendo o sistema deliberativo como anéis em torno do Estado. Na teoria de sistemas deliberativos

entendem-se os sistemas como decisões informais e decisões que ocorrem fora dos limites de decisão do Estado. Esta perceção permite ultrapassar as fronteiras do Estado-nação tradicional, incluindo instituições de âmbito internacional, transnacional e supranacional, e estende-se a decisões de dimensão social e institucionais que não envolvem o Estado. Esta conceção verifica-se porque o Estado não representa o fim da deliberação. A possibilidade de elaboração de um mapa de nós de um sistema deliberativo permitirá incluir inúmeros nós, com múltiplas formas de comunicação entre si. Alguns exemplos de entidades que podem ser nós de deliberação incluem os *media*, como blogues, redes sociais, livros, revistas, jornais, filmes ou televisão, mas também conversas informais entre politicamente ativos e menos ativos (Mansbridge et al., 2013).

Outra característica específica dos sistemas deliberativos é a forma como é percecionado o partidarismo. A dimensão de fação, comumente concebida como uma ameaça à qualidade da deliberação, pode, no quadro sistémico, corresponder a um *input* positivo para o sistema. De um ponto de vista sistémico, o ativismo e politização podem desempenhar um papel importante no sistema deliberativo, mesmo quando não se constituem como práticas deliberativas, ao contribuir para construção de novas agendas, inclusões, publicidade sobre outros assuntos, aumento de consciência ou transmissão de informação (Chambers, 2013). Assim, mesmo os subsistemas deliberativos imperfeitos, com ineficiências e falhas, podem constituir-se como contributos coerentes para o debate, corrigidos no quadro do sistema. Um paradigma desta complementaridade de subsistemas imperfeitos pode ser observado nos *media* de fação, que isoladamente são o exemplo de débil qualidade deliberativa, mas que conjugados com outros *media*, igualmente frágeis do ponto de vista deliberativo, podem alimentar, no seu conjunto, um quadro de informação multifacetada com diferentes perspetivas, inclusive algumas perspetivas que são ignoradas pelos *media* considerados independentes. Outro elemento de enriquecimento do debate pode ser a interação ativista de enclaves de fações que, no seu carácter hegemónico, podem constituir-se como importantes focos de ideias contra-hegemónicas (Mansbridge et al., 2013). Milstein alerta que um sistema implica uma ordem de justificação, em que as diferentes componentes dispõem das suas próprias narrativas de justificação, com diferentes padrões e procedimentos. Assim, num sistema deliberativo em cada componente desempenha uma função dentro do sistema, a narrativa de justificação assenta na forma como cumpre essa função. No entanto, as partes não se encontram isoladas e estão também dependentes de outras componentes e exemplifica com três componentes do sistema deliberativo que podem ser compreendidas como ordens de justificação: a esfera pública, a votação e o partidarismo. A esfera pública compreende a formação de opinião, com características mais ou menos

espontâneas e desestruturadas, em arenas diversificadas. A formalização dessas ideias em propostas que gerarão decisões corresponde à votação. Mas o intervalo que existe entre a esfera pública e a ordem de votação pode ser preenchido pela ordem de partidarismo, que visa organizar e estruturar estas ideias (Milstein, 2021).

**Transmissões.** Os elementos inclusivos de um sistema de deliberação são as transmissões. O sucesso enquanto facilitador de transmissão de ideias através das diversas partes do sistema, determina quão democrático é o sistema. Esta característica acentua-se particularmente quando essa transmissão ocorre entre os locais de deliberação pública e as instituições de decisão política (Boswell, Hendriks, & Ercan, 2016). Assim, a teoria de sistemas deliberativos assume a existência de transmissão entre as diferentes partes do sistema, em forma de debates, argumentação e decisões, que são tomados em diferentes partes do sistema. No entanto, não é evidente o modo como essa transmissão ocorre (Avritzer, 2016). Se a ideia de um mecanismo de transmissão se encontra clara do ponto de vista teórico, ao nível empírico essa é uma questão de resposta difícil, na forma como será possível medir a influência de uma arena noutra arena (O'Flynn & Curato, 2015, p. 310). A transmissão pode ocorrer de diferentes modos, seja através de instituições, inovações democráticas ou discursos. Possibilidades que não são mutuamente exclusivas, que podem ocorrer em simultaneidade e contribuir para a afirmação de pontos de vista concorrentes. Outros mecanismos de operação nos sistemas como os movimentos sociais, voto e *media* sociais. As transmissões não ocorrem apenas em espaços empoderados, existem formas de transmissão aquém do impacto em políticas (Boswell et al., 2016).

**Comunicação.** Um dos elementos fundamentais em qualquer processo deliberativo é a questão comunicacional. A comunicação é condição essencial para a deliberação. Neste caso, para os democratas deliberativos com foco macro os princípios incidem em aspetos como uma esfera pública vibrante, com igual acesso aos canais de comunicação pública, laços fortes entre a esfera pública formal de instituições representativas e a esfera pública informal. Quando o objetivo é empreender iniciativas microdeliberativas, torna-se importante determinar um quadro de procedimentos, que implicam a igualdade de tempo de discurso e a decisão entre participantes, agendas abertas, informação alargada, ausência de limites de tempo, e, em certos casos, o envolvimento de um mediador que assegure *fair play* (Parkinson, 2007). Condições que não se encontram garantidas na esfera pública. Pelo contrário, a natureza da esfera pública implica características muitas

vezes adversas para a deliberação. A comunicação surge dissociada da tomada de decisão, é fortemente mediada, em particular por *media* comerciais, é maioritariamente estratégica, no sentido de promover determinadas agendas, e é assimétrica, com a participação da maioria a restringir-se ao papel de públicos (Chambers, 2017). Mas esta comunicação pública, apesar de poder ser pouco deliberativa, influencia a decisão e pode alcançar alguns objetivos da democracia deliberativa, como as decisões mutuamente justificadas, o consenso cidadão livre, razoável e informado, e a capacidade de conduzir a decisões corretas e substantivas (Engelken-Jorge, 2018). Aliás, os *media* desempenham um papel fulcral na inclusão. Daí que a 'divisão digital' continue a representar um risco para a função deliberativa da inclusão política, assim como a tendência para a segregação em nichos corresponde a um risco acrescido de que os cidadãos não atentem às perspetivas do outro e não desenvolvam respeito por visões distintas e em desacordo com as suas (Mansbridge et al., 2013). Nos processos de decisão política, nomeadamente no quadro das sociedades complexas da modernidade, é difícil que os cidadãos se encontrem completamente informados, conhecendo as decisões políticas e debates parlamentares ou ainda aquilo que outros cidadãos em outros pontos do território estão a discutir e a defender. O conhecimento dos cidadãos sobre aquilo que se discute governamentalmente e na esfera pública resulta em grande parte dos *media*.

Muitas iniciativas e instituições de inovação deliberativa têm sido desenhadas de modo a excluir ou a minimizar o papel da deliberação nos *media*. A valorização da comunicação face-a-face significa a desvalorização e limitação do papel da mediação em processos deliberativos e, por conseguinte, este foco na comunicação não mediatizada vem, implicitamente ou explicitamente, refutar o valor dos *media*. Contudo, a abordagem sistémica interpreta os *media* como potenciais conetores de inúmeras partes do sistema deliberativo (Mendonça, 2013). Assim, neste quadro em que os *media* desempenham um papel vital no processo, também os *media* de fação têm o seu próprio papel funcional, com funções importantes em qualquer democracia moderna, mas que têm sido excluídos das formulações da moderna teoria de democracia deliberativa (Mansbridge et al., 2013). Apesar de o partidarismo nos *media* levantar suspeições em relação ao seu contributo, pela emanação de uma visão parcial, o seu papel de fação pode constituir-se como uma oportunidade para aumentar o pluralismo dos discursos e contribuir para a escuta de perspetivas que se encontravam ocultadas (Chambers, 2013).

**Divisão do trabalho.** Qualquer tipo de sistema democrático requer especialistas em todos os níveis do sistema. Uma abordagem sistémica deliberativa permitirá distinguir a divisão de trabalho em que os peritos operam. Na verdade, um bom sistema deliberativo

funciona melhor com uma diversidade em que diferentes tipos de cidadãos desempenham diferentes funções (Chambers, 2013). Mas, epistemologicamente, a dependência de *experts* poderá promover a ignorância cidadã, com consequências sérias para um sistema deliberativo. Em simultâneo, os especialistas podem estar equivocados e enredados num sistema de autorreferência, podem produzir decisões enviesadas, e podem tender a excluir grupos marginalizados. A delegação em especialistas pode constituir uma ameaça para a função ética, quando conduz ao desrespeito de especialistas pelas contribuições cidadãs e até mesmo pelos próprios cidadãos. O maior problema democrático acerca da inclusão de especialistas é a exclusão dos não especialistas das decisões, o que ameaça os fundamentos da democracia como governo do povo. Assim, a autoridade especialista deve ser gerada deliberativamente e avaliada como mecanismo de defesa contra o enviesamento (Mansbridge et al., 2013). A deliberação não é democrática *per se*, mas apenas quando é realizada num grupo entre iguais que decidem coletivamente (Christiano, 2013).

**Dificuldades dos sistemas deliberativos.** Conforme foi sendo percetível, o conceito de sistema deliberativo levanta alguns potenciais problemas e questões como a relação entre as partes interdependentes e o todo no sistema deliberativo, as perspetivas de institucionalização, e as dificuldades metodológicas para a análise empírica (Avritzer, 2016; Elstub et al., 2016). Algo reconhecido pelos autores na sua proposta sobre os sistemas deliberativos. Como conjunto de instituições e práticas que desempenham funções diversas, o sistema deliberativo enfrenta cinco diferentes tipos de patologias: associação forte, dissociação, dominação institucional, dominação social e partidarismo arreigado[2]. No sistema deliberativo podem ocorrer correções e compensações entre instituições, mas quando as partes estão muito acopladas entre si, a qualidade de autocorreção perde-se. O problema inverso é a dissociação (*decoupling*), quando não existe uma transmissão de ideias entre as partes, pode acontecer uma resistência particularmente intensa em relação aos argumentos das outras partes. O sistema também pode ser afetado quando existe um domínio de uma parte sobre as outras. Este problema de domínio institucional ocorre com mais frequência em sociedades autoritárias, onde um estado, partido ou líder controla o governo. A dominação social ocorre quando um interesse social particular ou uma classe social controla ou exerce influência sobre múltiplas partes. O sistema deliberativo também sofre quando a

[2] Conforme o original: "tight coupling, decoupling, institutional domination, social domination, e entrenched partisanship"

sociedade está muito dividida, seja por razões ideológicas, étnicas, religiosas ou quaisquer outras tensões que impeçam a escuta entre as partes (Mansbridge et al., 2013).

Por outro lado, ao colocar ênfase nas conexões mais do que na deliberação em diferentes arenas, a teoria dos sistemas deliberativos propõe que se teste a conetividade entre as arenas e, sobretudo, a capacidade reflexiva dos sistemas. Uma aceitação mais lassa de ações que contribuam para o enriquecimento do discurso público, apesar de não cumprirem os princípios da deliberação, reclama que o sistema e as diferentes partes se apoiem mutuamente; deve existir capacidade reflexão crítica para que o próprio sistema analise as suas ineficiências e eventuais violações das normas de deliberação; e é necessário analisar a frequência das violações e as qualidades de resposta do sistema. Contudo, a maior abrangência e aceitação de tipos de ações não significa que todas as formas de deliberação sejam igualmente válidas e que o sistema deliberativo deva aceitar todas as ações. A comunicação deve cumprir com o respeito, sinceridade e interesse público e o não cumprimento destes princípios só deve ser aceite se forem identificadas falhas dentro do próprio sistema que justifiquem a legitimidade dessas práticas. Nesses casos, em que existe um desvio justificado das normas de deliberação, é sinal que o sistema deliberativo necessita de ser aprimorado (Holdo, 2020).

## Deliberação no espaço-tempo

Como refere Barber, todas as teorias são de algum modo um entendimento do espaço. Seja em termos de interpretação desse espaço, seja através de propostas de organização do mesmo. Para o autor, as três disposições dominantes sobre a democracia liberal – anarquista, realista e minimalista – debruçam-se sobre o problema de indivíduos autónomos, que ocupam espaços privados e separados, que interagem pelo conflito por razões como a escassez de recursos, apetites insaciáveis ou luxúria do poder. Se a conceção anarquista tende a negar o conflito, a conceção realista envereda pela repressão, e a minimalista pela tolerância ao conflito. Na raiz destes diferentes impulsos face à tradição liberal estão as diferentes conceções de finitude e ocupação do espaço e os riscos de colisão entre as partículas individuais (Barber, 1984). Estas diferentes perceções do espaço intercetam-se com uma outra dimensão: o tempo. Sousa Santos assinala que as temporalidades do espaço-tempo nacional deliberativo são desafiadas pelo aumento de importância de outras temporalidades incompatíveis que com ele competem. Exemplo do tempo "instantâneo" do ciberespaço, que "colapsa as sequências num presente infinito que trivializa as alternativas pela sua multiplicação tecno-lúdica"

(Sousa Santos, 1998b, p. 21) ou ainda o exemplo do tempo "glacial" da degradação ecológica, indígena ou da biodiversidade, que distancia as alternativas, de um modo que as torna incomunicáveis. No quadro de respostas a este desafio, emerge a necessidade de "reconstrução ou reinvenção de um espaço-tempo que favoreça e promova a deliberação democrática" (Sousa Santos, 1998b, p. 44).

A deliberação, na sua conceção aristotélica, e conforme a opinião de vários teóricos da democracia deliberativa, estava concebida para uma comunidade política pequena e homogénea, que facilitaria a concordância entre cidadãos. A expansão do exercício deliberativo para as democracias modernas, em comunidades mais vastas, em que cidadãos são politicamente iguais, independentemente do seu credo, estatuto ou cultura, gera atritos e tensões que dificultam o funcionamento das arquiteturas deliberativas. A resposta dos modelos deliberativos aos focos de tensão causados pelo aumento de escala e expansão pluralista residem fundamentalmente no comprometimento e processualismo (Avritzer, 2009). Existem imperativos de tempo que condicionam a prática deliberativa e a incompatibilizam com escalas alargadas (Dryzek, 2004). O problema do tempo deliberativo limita processos demasiado longos e demorados, que podem levar à exaustão e tornar os encontros desarticulados e não produtivos. O cansaço dos participantes pode levar à irritação ou aborrecimento, que, por sua vez, podem motivar a desigualdade de oportunidades de participação, pois o desgaste da deliberação lenta pode levar ao encurtamento de mais oportunidades de pluralismo (Gastil, 1993). Mas esta perspetiva, apesar de poder proporcionar entendimentos amplos do desgaste da deliberação, encontra-se fixada na abordagem a processos de deliberação em contexto formal e numa dinâmica face-a-face. Num sentido distinto, em espaços de deliberação mediatizados, a possibilidade dialógica na internet remete para uma distensão temporal em que a exigência de resposta não deve entender-se como uma imposição imediata, expandindo-se num tempo indefinido desde a primeira formulação até à resposta (Bohman, 2011). Esta esfera pública prolonga-se assim indefinidamente desde a eclosão, na expetativa de uma possível resposta, que pode surgir como uma formulação discursiva ou um momento de decisão.

Temos assim que o binómio espaço-tempo, além de proporcionar coordenadas de localização de discurso, como verificámos nos primeiros parágrafos deste capítulo, a propósito de diferentes conceções de democracia em diferentes tempos e lugares, é também um delimitador de experiências, nomeadamente da experiência democrática. Por exemplo, como vimos em relação ao problema de escala, o crescente aumento de participantes pode inviabilizar a realização de assembleias, por dificuldades de

acomodação dos seus elementos em espaços físicos e por gerar problemas práticos de organização e de garantia de inclusão, ao tornar a deliberação demasiado longa. Deste modo, face à impossibilidade de dispor todos os interessados num mesmo tempo e local deliberativo, torna-se necessário encurtar o espaço entre cidadãos.

# Capítulo 2. Esfera Pública, *Media* e Públicos

"A vida quotidiana apresenta-se como uma realidade interpretada pelos homens e, de modo subjectivo, dotada de sentido para eles, na medida em que forma um mundo coerente" (Berger & Lückmann, 2004, p. 31). Mas, se o designado *realissimum* corresponde a um primeiro nível de experiência da vida quotidiana "aqui e agora", a realidade não se esgota nesse imediato da experiência, o que implica diferentes níveis de proximidade e de distância, espacial e temporal.

Os *media*, em geral, desempenham um papel na delimitação e construção dessa realidade. A mediação surge como uma forma de relação com o outro e com o mundo abrangente a todos os domínios do real. A relação com o real não é direta, mas mediatizada por configurações e prefigurações, que na sua reelaboração atribuem sentido e ordenam a experiência humana (Correia, 2004). Nos nossos dias, as sociedades contemporâneas encontram-se permeadas pelos *media* de um modo que os torna indistintos da vida cultural e das outras instituições. Integram-se como parte da sociedade de uma forma que por vezes implica a submissão de outras instituições à própria lógica dos *media*. Em simultâneo são parte integrante da vida cultural e intermediário das instituições sociais e culturais (Hjarvard, 2008).

Esta construção do mundo social através da comunicação tem transportado consigo narrativas sobre as influências e efeitos dos *media* como transformadores das sociedades, mas a influência da comunicação não se desloca da influência de um meio para outro, sendo antes um processo contínuo e cumulativo de comunicação no mundo social, que resulta em relações cada vez mais complexas entre ambiente de *media*, atores sociais e mundo social (Couldry & Hepp, 2017). O certo é que os *media* são incontornáveis na análise de processos culturais, políticos e sociais. Nas sociedades contemporâneas determinam quem pode comunicar com públicos amplos. Em virtude da sua potencialidade transespacial e transtemporal, os *media* dispõem de condições únicas para partilha de pontos de vista e argumentos e para a aquisição de significados socialmente partilhados (Maia, 2007).

Os meios de comunicação desempenham um importante papel na disseminação de conhecimento no tempo e no espaço. De acordo com as suas características, podem ser mais adequados para a disseminação no tempo, principalmente se o meio for pesado,

durável e não adequado ao transporte, ou para a disseminação no espaço, se o meio for leve e facilmente transportável. O monopólio de conhecimento centrado na imprensa pôs fim à obsessão do espaço e levou à negligência dos problemas de continuidade e tempo. Os jornais, com monopólio sobre o tempo estavam limitados em relação ao espaço em virtude do seu carácter regional (Innis, 1999). A deslocação de ideias através do espaço percorre também o pensamento de Urry, relativo à mobilidade no espaço social, a qual comporta a perceção da existência de fluxos de objetos, pessoas e informação que circulam na sociedade (Urry, 2007). A partir do entendimento de que as características de um *medium* podem ser mais adequadas a determinados tipos de disseminação – espacial ou temporal – então pode também assumir-se que o uso de um meio de comunicação por um tempo prolongado pode, de certo modo, determinar o carácter do conhecimento a ser comunicado (Innis, 1999). Como refere Giddens, as "tecnologias mecanizadas da comunicação influenciaram dramaticamente todos os aspetos da globalização desde a primeira introdução da imprensa mecânica" (Giddens, 2005, p. 54).

A esfera pública compreende o funcionamento dos meios de comunicação como geradores de um espaço comum que transcende o "espaço comum tópico" do ajuntamento de uma reunião, assembleia ou outro ritual coletivo para se transformar num espaço comum não local, mais amplo, apelidado de "metatópico", que suplanta as amarras do espaço e do tempo (Taylor, 2010). Como anunciava Giddens, o advento da modernidade retirou o espaço do lugar, que antes eram coincidentes nas sociedades pré-modernas. As dimensões sociais que estavam delimitadas pela presença em atividades localizadas, expandiram-se além do limite do lugar, com "outros" ausentes, sendo o local penetrado e modelado por influências distantes (Giddens, 2005). Uma conceção que dialoga com enunciados de Tarde, que no início do século passado entendeu a profunda mutação que os meios de comunicação social produziam na sociedade ao permitirem a circulação de discursos e ideias, de forma a que indivíduos distanciados no tempo e no lugar pudessem partilhar as mesmas ideias (Tarde, 1989).

Observamos assim que a comunicação e os *media* agem sobre a informação de três modos: Em primeiro lugar, proporcionam um "espaço comum metatópico" de debate, que transcende os limites do espaço e do tempo. Em segundo lugar, a natureza da comunicação e dos *media* utilizados determina a natureza das mensagens e as suas possibilidades de transposição do espaço e do tempo. Em terceiro lugar, em virtude desta natureza de transcendência espácio-temporal, aproxima indivíduos oriundos de diferentes tempos e lugares, que se aglutinam em públicos e comunidades de interesse.

## Esfera Pública

Os trabalhos de democracia deliberativa estão marcados pela influência de Habermas e da ideia de esfera pública, através de uma matriz processual, em que os princípios formais de interação visam assegurar a legitimidade das normas e regulação dos tipos de conflito que surgem em sociedades pluralistas, marcados pelas tensões entre as diferentes perspetivas (Marques, 2009b). Assim, a ideia de esfera pública surge como uma ideia de um palco ou arena discursiva em que se desenrola a interação entre indivíduos privados que discutem assuntos de interesse público, sob a forma de diálogo deliberativo (Fraser, 1992).

Historicamente, a ideia da esfera pública moderna assume um carácter emancipatório identificado com ideais iluministas, assente num conjunto de componentes como "uma forma de racionalidade emancipada em relação a explicações metafísicas e teológicas; uma forma de subjetividade ocorrente na família, literatura e propriedade, patente num sujeito livre e racional capaz de opinião esclarecida; aparecimento de publicidade crítica, promovida pelo debate das decisões de poder; e exercício de formas dialógicas de interação no debate, com vista a constituir opinião mais esclarecida" (Correia, 1998, p. 21).

Habermas estabeleceu os parâmetros para uma visão normativa e teórica do papel da esfera pública no exercício democrático, através de uma conceção desta enquanto espaço de debate, proliferação de ideias e formação da opinião pública, assentes em princípios fundamentais como a universalidade, igualdade e liberdade, associadas à racionalidade crítica (Habermas, 2012). Esta esfera pública de pessoas privadas que participam em debates públicos, através da troca de argumentos racionais, deverá reger-se por um conjunto de disposições. O debate deve ser público no acesso a todos os cidadãos, devendo igualmente ser inclusivo nas condições de participação no debate, tanto na proposição de enunciados como na receção e rebatimento de propostas, através de argumentos públicos e racionais, num diálogo crítico e aberto.

No texto de *A Transformação Estrutural da Esfera Pública*, Habermas começa por descrever o percurso de afirmação de uma esfera pública burguesa que emerge a partir de uma esfera pública literária que ganhara espaço nos salões da sociedade do século XVIII, que se foi progressivamente transmutando num debate político. Os resultados destas discussões funcionariam como mecanismos de emanação da vontade do público

e, simultaneamente, de pressão em relação ao Estado e à administração, que se viam obrigados a maior transparência e avaliação das suas políticas, através de dispositivos de publicidade, que visavam a informação dos cidadãos.

A esfera pública encontra-se decisivamente associada à ideia de uma instância crítica, em que as decisões do poder são submetidas a formas de interação assentes no exercício dialógico da razão (Correia, 2004). É um modelo teórico dual, que ultrapassa a formação de vontade institucionalizada no contexto governativo e parlamentar, mas que, através da esfera pública, convoca as arenas políticas informais, dialogicamente discursivas e democráticas (Carreira da Silva, 2001). Habermas estabelece uma tensão dicotómica entre a formalidade institucional da democracia e a informalidade da formação de opinião na esfera pública, "num processo em que as instituições "formais", como o Parlamento, proporcionam um enquadramento institucional para uma comunicação mais vasta, descentrada, anónima, dispersa pela esfera pública, e envolvendo todos os cidadãos" (Ferreira, 2010, p. 58). Estas duas componentes de ação comportam dois elementos centrais na democracia: o processo de legitimação da ação do Estado, submetido a debate racional e o reconhecimento de necessidades e interesses da sociedade. Um entendimento que remete para uma conceção do povo como soberano, ficando o governo moralmente obrigado a submeter a legislação e governação a esta opinião, ao mesmo tempo que se submete ao princípio de supervisão. A esfera pública constitui-se como um espaço de discussão que se supõe ser ouvido pelo poder, mas que não se constitui e si com um exercício de poder (Taylor, 2010).

Partindo da assunção da existência de públicos diferenciados, entendidos enquanto públicos fortes e fracos, na sua forma ideal, o poder deverá iniciar-se entre os públicos mais frágeis e encaminhar-se para os públicos fortes do sistema institucionalizado, como modo de legitimação das leis. Em alternativa, a esfera pública pode também funcionar como suporte informal de uma proposta gerada no sistema formal (Silveirinha, 2010). O sucesso da política deliberativa dependerá sobretudo de procedimentos e condições de comunicação, assim como da interação entre processos deliberativos institucionais com a opinião pública informal formada. Existe um diálogo entre o sistema político e outras esferas de ação, que ocorre através da lei e que depende do funcionamento de outros sistemas, através de procedimentos formais e da esfera pública informal (Habermas, 1996). É a própria saúde da democracia que está em causa e que resulta na mediação bem-sucedida entre estas linhas formais e não formais (Dahlgren, 2009).

## Publicidade e *media*

Na sua conceção de opinião pública, Habermas começa por assinalar dois tipos de opinião: "juízo incerto, não plenamente abalizado" e a "reputação ou "aquilo que representamos na opinião dos outros", que carrega uma dimensão coletiva com conotação de carácter social. Mas distingue estas duas conceções "primitivas" de uma opinião pública reivindicativa de razão de um público dotado de entendimento. Esta conceção transporta consigo uma ideia de espírito público, aderente ao número de pessoas, como uma ideia de justiça assente nesse corpo. Do ponto de vista terminológico, explica que a opinião geral como uma opinião de um público que raciocina não remete para uma opinião de juízo ou de reputação, mas para uma reflexão sobre assuntos públicos e sobre o debate público desses assuntos. Esta opinião pública resulta assim de uma reflexão coletiva e pública sobre a ordem social. Acresce ainda que a vontade geral não resulta da concorrência entre interesses privados, de uma perspetiva liberal, mas de uma vontade geral resultante da condição de sociedade (Habermas, 2012). Esta opinião pública corresponde a uma instância crítica legitimadora, "que conduz à formulação de juízo intersubjetivo partilhado por sujeitos livres e racionais que colocam assuntos em debate público" (Correia, 1998, p. 44). Este sentido da opinião pública vem assim reportar-se a práticas comunicacionais, nomeadamente a "publicidade", entendida como publicitação ou ato de tornar público ou dar a conhecer algo (Esteves, 2010). A "publicidade" surge como um princípio de ordem jurídica e de esclarecimento, que ocorre através do uso público da razão (Habermas, 2012).

Mesmo em condições imperfeitas, a existência de um sistema deliberativo exige um conjunto e fóruns deliberativos comunicacionais, em que a troca de razões se verifica sob um filtro de publicidade, que pode favorecer a legitimidade das decisões (Vieira & Carreira da Silva, 2013). Em simultâneo, a publicidade visa cumprir com a exigência de prestação de contas, através da acessibilidade de informação para escrutínio público e formação da opinião pública, constituindo-se como mecanismo de controlo do Estado (Fraser, 1992).

Na sua análise, Habermas distingue entre "publicidade crítica" e "publicidade manipuladora", consistindo a primeira na possibilidade democrática. Como referido antes, a publicidade crítica é um elemento estruturante da esfera pública (Habermas, 2012). A legitimação de uma decisão é alcançada com a publicidade, através da esfera pública de seres racionais, que funciona como mediadora entre a política e a moral, garantindo que a legalidade tem proveniência na moralidade resultante do debate.

Em contraponto, Habermas apresenta o espaço público mediatizado, da moderna sociedade de massas, como a um espaço "colonizado" pelo imperativo sistémico do "dinheiro" (Carreira da Silva, 2001). Consiste na denominada "publicidade manipulativa", desenvolvida em torno de instrumentos operatórios que visam a transmissão passiva de mensagens, onde se verifica uma consideração da opinião pública enquanto entidade recetiva, e que se traduz na ausência de um debate crítico, onde se apresentem versões e pontos de vista contraditórios (Correia, 2010). Esta esfera pública dominada pelos meios de comunicação da cultura de massas é uma esfera pública degradada. Habermas imprime características antagónicas entre discussão e sedução, e entre crítica e manipulação. Esta esfera pública manipulativa e persuasiva consiste num processo de construção de adesão. Trata-se de uma opinião pública que "não é uma opinião gerada publicamente, mas uma opinião capaz de capturar a adesão pública" (Gomes & Maia, 2008, p. 54).

Esta abordagem habermasiana inicial à ideia de esfera pública e ao conceito de publicidade tem um foco na relação entre instituições e práticas da comunicação pública de massas e instituições e práticas da política democrática (Garnham, 1992). Assim, para a "publicidade manipuladora", que se distanciaria do pressuposto crítico, consubstanciando-se em ideias como a sofisticação de formas de dominação, manipulação e conformismo das audiências, contribuiria a concentração e controlo de órgãos de comunicação social por grandes grupos económicos, os processos e regras de licenciamento, e as representações dos *media*, que contemplam os aspetos simbólicos e retóricos do discurso (Dahlgren, 1995), aos quais é possível adicionar os condicionamentos socioeconómicos dos jornalistas e os percursos de acesso à profissão, a prevalência de fontes poderosas a nível económico e político, a divulgação de informação submetida a imperativos de sensacionalismo e espetáculo, o condicionamento dos critérios do valor-notícia e a lógica do acontecimento, que remetem para a periferia da agenda mediática as fontes mais frágeis e não oficiais.

## Espaço, tempo e fragmentação da esfera pública

A conceção inicial de esfera pública habermasiana emerge associada ao espaço dos cafés e salões, de onde emerge um discurso crítico (Habermas, 2012). Esta configuração confere-lhe inicialmente uma delimitação física e temporal mais precisa, com restrições relativamente ao número de indivíduos participantes e também ao período de debate. Mas a esfera pública mediatizada representa uma conceção de um espaço "metatópico",

que desvincula a esfera pública de uma circunscrição espacial (Taylor, 2010). A esfera pública adquire um carácter expandido, não limitado pelo imediatismo, sendo transitória e com uma temporalidade indeterminada. Bohman alerta que a esfera pública não é um conceito unívoco, devendo obedecer a um conjunto de condições: deve constituir-se como um fórum onde os oradores podem expressar as suas perspetivas e receber comentários e reações de outros oradores, com perspetivas distintas; deve estar comprometida com princípios de liberdade e igualdade, em que os participantes de uma conversação se tratam com igual respeito e estão abertos à troca de papéis; e a comunicação deve ser endereçada a uma audiência indefinida, que, na sua natureza pública, deverá poder interessar a qualquer pessoa. Mas cumpridas estas condições, então estarão também corrigidas as conceções inerentes às limitações da relação face-a-face, uma vez que podem ser preenchidas sem esta condicionante. Por exemplo, a dimensão dialógica não representa a exigência de uma resposta imediata, podendo estender-se por um período indefinido entre a primeira formulação e a resposta (Bohman, 2011). Deste modo, a extensão do tempo de diálogo aponta para uma igual extensão temporal da possibilidade de esfera pública e de limites indefinidos para o debate.

Conforme refere Curran, a relação de forças entre poder e contrapoder deixou de se comportar em diálogo bidirecional, entre comunicação social e poder, para ser entendida como uma rede multivariada, com diversos focos de emissão e múltiplos canais e pontos de receção (Curran, 2005, 2007). Aplicada à ideia de esfera pública, pode entender-se esta como uma rede de nós ligados entre si, em fluxo permanente, entre salões, jornais, televisões, clubes, assembleias, rádios, num contínuo encadeamento de enunciações que recebem ou aguardam uma resposta. Assim, os indivíduos, na impossibilidade de participarem numa mesma conversação numa grande esfera pública pluralista, podem participar em muitas pequenas arenas discretas que podem constituir-se como inúmeras pequenas esferas públicas que acabam por formar uma única esfera pública (Dahlgren, 1995). Uma rede de fluxos que se organiza num espaço linguisticamente constituído e que forma uma espécie de "tecido" (Carreira da Silva, 2002).

A conceção de uma esfera pública múltipla ganha forma com as críticas à exclusão dos "contrapúblicos" que se formam em campos discursivos paralelos, resultantes das relações interpúblicos em sociedades estratificadas (Fraser, 1992). A ideia de uma multiplicidade de esferas públicas reforça-se com a resposta de Habermas a estas críticas, ao admitir que "é errado falarmos do público no singular" e propor "várias arenas, a par da esfera pública burguesa hegemónica, onde outros públicos subculturais

ou específicos a determinadas classes se perfilam sob premissas próprias e que não são necessariamente passíveis de compromisso" (Habermas, 2012, pp. 25–26). Por exemplo, no prefácio à edição de 1990 de *A Transformação Estrutural da Esfera Pública*, Habermas vem reconhecer a existência de uma "esfera pública plebeia", descartada da sua tese, por ser considerada menos fundamental para a sua teoria do que a "esfera pública burguesa" (Habermas, 2012, pt. Prefácio). Mas outras reformulações são assumidas. "[C]om algum ajustamento do ângulo do meu modelo, se admitirmos *desde o início* uma pluralidade de esferas públicas concorrentes e, ao mesmo tempo, se tivermos em conta a dinâmica dos processos de comunicação excluídos da esfera pública dominante, é uma outra imagem bem diferente que ganha forma" (Habermas, 2012, p. 26).

Assumida a existência de um mosaico de esferas públicas, formadas por diferentes públicos, que se intercetam e sobrepõem numa complexa teia de relações, a sua composição e estrutura, bem como relação mútua, suscitam a necessidade de uma caracterização. Fraser (1992) remete para as questões de acesso ao poder. Como o propósito das esferas públicas é exercer pressão sobre o exercício do poder, a composição dos públicos e a "localização" das esferas é determinante. Assim, a autora classifica os públicos em dois tipos: "públicos fortes", por exemplo parlamentares e outros atores políticos, e "públicos fracos", mais distantes das decisões políticas e apenas geradores de opinião. Os denominados "contrapúblicos" que procuram afirmar as suas identidades em arenas discursivas paralelas, como a esfera pública "negra" ou "feminista". No entanto, Maia alerta que este enfoque em públicos considerados subordinados remete para o equívoco de conceber um debate circunscrito a estes grupos e isolado da sociedade, desconsiderando as atividades dialógicas destes grupos, no sentido de negociação das suas perspetivas. As negociações visam desafiar a cultura dominante e, simultaneamente, estabelecer solidariedade e entendimento com grupos maioritários (Maia, 2007).

No domínio da classificação de públicos e tipologias de esfera pública, Habermas refere uma classificação tripartida em públicos *episódicos*, que resultam de interações quotidianas do dia-a-dia nos cafés, ruas e outros locais, públicos *ocasionais* organizados em eventos particulares como teatros, concertos, comícios, igrejas ou em entidades da sociedade civil, e a esfera pública *abstrata*, composta por leitores, ouvintes, espetadores dos *media* (Maia, 2007). Uma tipologia em relação à qual Keane se aproxima, ao construir uma classificação elementar de três níveis, de acordo com a dimensão e abrangência dos públicos, com a existência de esferas de públicos "micro",

correspondentes a um nível subestatal, onde se localizam "dezenas, centenas ou milhares de disputantes", esferas "meso", onde interagem milhões de pessoas ao nível do Estado-nação territorial, e esferas "macro", que abarcam milhões de pessoas envolvidas em disputas de nível supranacional ou global de poder (Keane, 1996; 1998).

A esfera pública *episódica* de Habermas inscreve-se no dia-a-dia. Reporta à conversação entre amigos, colegas, familiares, vizinhos ou mesmo desconhecidos, e constitui-se de interações simples que proporcionam uma troca de argumentos efémera pouco densa, normalmente com poucos participantes, poucos pontos de vista, e simples ou até mesmo ingénuos. Neste tipo de esfera pública em que não existe nenhum tipo de controlo administrativo ou político, emerge a experiência do mundo da vida, com o seu leque de problemas pessoais e sociais, que funcionam como base para a crítica e discussão da agenda do governo e políticas públicas. É nesta esfera *episódica* de conversação que se verifica a construção de uma tematização ou narrativa para condições e situações comuns, que gera contextos para mudança, avaliação de temas e organização de preferências, num melhor entendimento do que os indivíduos desejam a nível pessoal e coletivo. Também, em pequenos grupos de amigos ou colegas e familiares, as pessoas sentem-se mais confortáveis para expressar opiniões, receios e sentimentos. No entanto, este conforto e segurança também estimula expressões de ódio, preconceito e hostilidade. Acresce que, encerrados nesta bolha de conforto da proximidade, os temas se encontram distantes do reconhecimento público. Para o alcançarem, necessitam de ser expostos a arenas públicas, em debate com outros públicos. A esfera pública de *presença organizada*, composta por públicos *ocasionais*, refere-se a encontros organizados e institucionalizados, em que a comunicação ocorre de acordo com certos procedimentos, como a predefinição de temas, regras de debate, e definições de resolução, ao mesmo tempo que promovem a constituição de um "nós" e o envolvimento social. O alargamento da dimensão pública implica um discurso público, acessível para os outros, passível de reciprocidade e responsividade. Ao contrário da esfera pública episódica, estas arenas, com maior grau de publicidade, e dirigidas a públicos mais amplos, comportam uma filtragem de pontos de vista irracionais, como os referidos discursos de ódio e preconceito. Para Maia, a esfera pública organizada é uma classificação que repercute as arenas de discussão de associações voluntárias, organizações não governamentais ou não lucrativas, ou movimentos sociais. Em termos de funções, estas esferas públicas visam a apreensão dos problemas das esferas privadas, agora entendidos como problemas gerais e assumidos como temas políticos; o transporte desses temas para arenas de discussão maiores, de modo a ampliar o debate público e apoio; o exercício de pressão em favor de certas políticas nos locais de decisão do sistema

político; e a organização do conhecimento e de programas que constituam um contributo para a descoberta de soluções (Maia, 2007, pp. 79–83).

Em ambos os casos, esfera pública *episódica* ou *organizada* inscrevem-se em duas diferentes tipologias: o "espaço comum tópico", que consiste numa reunião de indivíduos num espaço comum, com determinado propósito, e com amplitude mais ou menos abrangente, e o espaço "metatópico", que corresponde à esfera pública abstrata, que "agrupa uma pluralidade desses espaços num espaço mais amplo de não-assembleia" que se prolonga no tempo, num espaço comum não local, sob formas diversas como a conversação ou a entrevista no jornal (Taylor, 2010, p. 7). Recorde-se que esta esfera pública *abstrata* é produzida pelos *media* e pela conexão de leitores, ouvintes e espetadores. Os *media* conseguem libertar a comunicação da relação espaço - tempo dos contextos restritos, permitindo que esferas públicas emerjam, estabelecendo simultaneidade a uma rede de comunicação entre um público não simultâneo, difuso, disperso e potencialmente ilimitado (Maia, 2007). Uma ideia anteriormente explorada por Tarde (1989), que defendeu que a imprensa desempenha um papel fundamental na constituição de um público, libertando-o do condicionamento espacial, atribuindo-lhe um carácter mais abstrato e assumindo o plano das ideias como matéria aglutinadora igualmente eficiente, como os laços humanos ou a partilha de espaço. A perspetiva de Tarde sobre os públicos contempla, além da característica de simultaneidade, a homogeneidade interna (comunhão de leitura e, por conseguinte, de ideias), a generalização e fragmentação dos públicos, internacionalização, e o acordo como opinião (Serra, 2006). Assim, os públicos afirmam vínculos espirituais e libertam-se dos constrangimentos espaciais, adquirindo um estatuto de comunidade, apesar da distância, bem como uma personalidade segmentada e um carácter transnacional.

A multiplicação de lugares de discurso pode acomodar uma descentralização de poder, com afirmação de novos atores discursivos e de novos públicos, que transportam para a esfera pública identidades e temas antes submetidos à esfera privada, num processo de fragmentação que expande as possibilidades de inclusão de vozes, discursos e identidades (Correia, 2004), numa multiplicação de vozes em esferas públicas diversificadas, que constituem um enriquecimento do debate e da democracia. Contudo, esta formulação encontra algumas dificuldades. Se deve existir um espaço de deliberação comum, é importante que todos os cidadãos disponham em algum momento dos mesmos elementos informativos. Aliás, uma das condições para a democracia é que todos os indivíduos detenham idêntica informação sobre as alternativas (Dahl, 2006). Nesse sentido, na ideia da esfera pública, quando circunscrita aos contornos fronteiriços do

Estado-Nação, a comunicação social nacional desempenhava um papel unificador, difundindo informação equivalente, através de uma língua comum. Uma delimitação que é agora desafiada pela afirmação de vias de decisão que ultrapassam estas fronteiras e que, por exemplo, reclamam uma "esfera pública transnacional" (Castells, 2008). Em simultâneo, verifica-se que o jornalismo perdeu parte do protagonismo central na atribuição de sentido e na difusão de informação. Com a afirmação de novas tecnologias e de novos *media*, existem diversos produtores e difusores de informação, como portais noticiosos independentes, sítios de internet, blogues e redes sociais. Canais que se vieram juntar a outros modelos de comunicação alternativa já anteriormente existentes, como *zines*, revistas e jornais independentes (Atton, 2002). A Internet veio constituir-se como um novo recurso que pode contribuir para supressão ou corroboração dos défices e desigualdades da esfera pública. Para os otimistas, pode estar-se perante a possibilidade de aparecimento de uma "esfera pública global" (Sparks, 2000), acessível a um vasto número de grupos de interesse. Neste espaço plural transnacional, onde a comunicação não conhece os limites do Estado-Nação, a liberdade de expressão manifesta-se numa proliferação de conceções e preceitos que alimentam a formação de identidades e a propagação de microcomunidades que se estabelecem em torno das suas visões comuns.

Esta possibilidade de afirmação de novas comunidades emergentes assume-se como uma força vital para a esfera pública, enquanto reflexo de uma sociedade civil dinâmica. Ao mesmo tempo que revitaliza modelos de relação dos indivíduos com o coletivo. Uma das preocupações resultantes da sociedade de massas incide sobre o risco de desaparecimento ou, pelo menos, de anulamento da comunidade. "A Grande Sociedade criada pelo vapor e eletricidade pode ser uma sociedade, mas não é uma comunidade" (Dewey, 1991, p. 98). Uma conceção que se encontra com a preocupação de Tönnies na sua formulação sobre a '*Gemenschaft*' e '*Gesellschaft*', em que procura as raízes e natureza da associação e da comunidade. A crítica à sociedade está patente na ideia de que o progresso redunda numa atomização do indivíduo, numa dicotomia entre a predominância da vontade individual, na sociedade, e a vontade comum e interesse coletivo, na comunidade (Tönnies, 1974). Tönnies não vê a comunidade e sociedade como estádios, podendo ser coexistentes, mas relaciona a primeira com a moralidade e com a ideia de território e de laços de comunhão e a segunda com o progresso e com a identificação com outros referentes como a ideologia ou a classe social (Paiva, 2003). A ideia de comunidade desloca-se assim do carácter natural, formulado como essência grupal, ancorada na família e nos pequenos grupos, e expande-se progressivamente para grupos mais latos, para fora dos limites geográficos, ancorando-se numa partilha coletiva, que se pode desenrolar à distância. Um movimento que se pode traduzir numa

desterritorialização da experiência (Correia, 2004). A proximidade deixa de se fazer exclusivamente no contexto físico do local para se expandir para o plano da partilha de ideias e visões do mundo.

Movimentos sociais e ambientalistas, grupos de consumidores, organizações não-governamentais ou ativistas, organizados em torno de princípios, ideias e objetivos comuns, e que buscam alternativas comunicacionais, emergem no espaço público, através dos seus próprios meios de comunicação alternativos, sem filtros nem intermediários, surgindo como variações ao discurso dominante dos *media mainstream*, garantindo uma relativa difusão das suas ideias e princípios, e agindo como polos aglutinadores de públicos interessados. Grupos e indivíduos que se agregam, a partir de interesses e visões do mundo comuns, em páginas de publicações e *websites* onde debatem as suas perspetivas (Atton, 2002, 2007; Carpentier, 2011; Hájek & Carpentier, 2015).

Mas existe o risco de que estas novas esferas públicas permaneçam separadas, assegurando apenas a junção de pessoas com ideias próximas e escassa abertura à diferença (Dahlgren, 1994). Uma situação que pode, pela desconexão, redundar em microcomunidades de públicos, as designadas "esferículas", que se organizam em torno de interesses e afinidades comuns, excluindo identidades e discursos que não partilhem das visões da comunidade (Gitlin, 1998). Conceções que enformam com a perspetiva de Mutz sobre a existência de tensões entre a deliberação e a participação. Sustenta a autora que embora as redes sociais diversificadas aumentem o melhor entendimento de perspetivas múltiplas e encorajem a tolerância, acabam também por desencorajar a participação, especialmente entre aqueles que são avessos ao conflito. Os estudos sobre redes sociais desde sempre sugeriram que as pessoas tendem a expor-se seletivamente a outras pessoas que não desafiem os seus pontos de vista sobre o mundo. Por outro lado, o melhor ambiente para cultivar ativismo político será caracterizado por uma rede social de indivíduos com visões concordantes, promovendo o tipo de paixão e entusiasmo tendente ao ativismo (Mutz, 2007).

## *Media* regionais como esferas públicas locais

Os territórios municipais, em virtude da maior proximidade entre cidadãos e destes em relação ao poder local, convidam à experimentação não mediada e à circulação informal de informação. Mas, muita da vivência pessoal dos cidadãos está limitada a um mapa de

percursos estabelecidos: entre o local de trabalho e a habitação, espaços de consumo e diversão, polos para educação, saúde e lazer. A teia de relações sociais pode alargar um pouco este conhecimento, mas muita da realidade local permanece em zonas não visitadas. Assim, também nos territórios municipais, uma parte significativa do conhecimento que os cidadãos têm sobre a vida local resulta de informação mediatizada, nomeadamente resultante de jornalismo local e regional.

Esta importância é acrescida em processos políticos democráticos, onde os *media* noticiosos desempenham três importantes funções de serviço público: Disponibilizam um fórum eleitoral em que os candidatos solicitam o apoio dos votantes, geram uma esfera pública onde os votantes se podem informar acerca da multiplicidade de perspetivas, e funcionam como "watchdogs" que monitorizam o comportamento de governantes (Iyengar, 2011). No âmbito específico da participação em eleições, observa-se um efeito positivo dos *media* no acesso à informação e ainda um impacto positivo no eleitorado. A cobertura mediática de eleições locais, por parte da imprensa regional, tende a ter efeitos positivos na votação em eleições (Baekgaard, Jensen, Mortensen, & Serritzlew, 2014; Oberholzer-Gee & Waldfogel, 2009). Pelo contrário, quando se verifica uma reduzida cobertura noticiosa de âmbito local, esta tendência parece refletir-se numa menor participação cidadã, inclusive ao nível do voto (Hayes & Lawless, 2015).

Os meios de comunicação social local cumprem assim um papel informativo na vida local, garantindo um conhecimento essencial para a participação democrática. Este enfoque nas expectativas sobre a imprensa regional como elo de ligação com o local, conforme refere Correia, tem subjacente a esta ideia o entendimento de uma imprensa regional que aborda a "própria vida", entendida como quotidianidade dos públicos, e que tenta aproximar os assuntos da polis com o quotidiano, ultrapassando o distanciamento (Correia, 1998). A comunicação social local e regional comporta assim uma possibilidade de reafirmar a publicidade e racionalidade crítica de uma esfera pública local, aliviada de algumas das contrariedades da esfera pública nacional. Uma oportunidade de revitalização da opinião pública, através da "criação de um espaço público alternativo, na medida em que a proximidade entre a decisão política, o espaço mediático e a vida quotidiana contribuam para anular alguns dos efeitos indesejáveis da massificação dos *media*" (Correia, 2006, p. 4).

Seja em relação a questões políticas genéricas, ou seja, em questões mais específicas, a utilização dos *media* confirma-se como um previsor adequado do debate (Kim, Wyatt e Katz, 1999). Os meios de comunicação social local e regional podem desempenhar um

papel de garante de "exposição transversal" (Mutz, 2007), assegurando que os indivíduos têm acesso a discursos plurais e diversos sobre as diferentes possibilidades em debate, sendo que as condições para a deliberação dos públicos ficam melhor estabelecidas se a informação reportar vozes diversas, devidamente identificadas e valorizadas, bem como contrastadas em termos de capacidade de resposta (Bennett et al., 2004).

As definições de imprensa regional e local revelam-se pouco precisas e passíveis de interpretações diversas. Entre a imprensa portuguesa, a regional e local são as que apresentam maior indefinição do conceito (Jerónimo, 2015). Mas o critério geográfico circunscrito, patente na designação de "território", tende a determinar o âmbito da comunicação social local (Camponez, 2002). É referente a um campo do jornalismo focado em pequenos territórios, e, em consequência, no compromisso com eles e com as respetivas comunidades (Jerónimo, 2015). A Lei de Imprensa (nº2/99) refere que são "publicações de âmbito regional as que, pelo seu conteúdo e distribuição, se destinem predominantemente às comunidades regionais e locais". Sousa alega ser possível distinguir jornais locais dos regionais, sendo os primeiros aqueles que têm um leque de influência resumido a uma localidade enquanto os segundos abarcam mais do que um concelho. Mas, falar de jornalismo local e regional é encarar uma realidade heterogénea, pois sob o rótulo de imprensa regional surgem também publicações de carácter doutrinário ou opinativo (Sousa, 2007). São publicações periódicas, de periodicidade variável, que dedicam, de forma regular, a maioria dos seus conteúdos noticiosos a factos ou acontecimentos de âmbito cultural, social, religioso, económico, político ou desportivo respeitantes aos territórios que abrangem e às comunidades a quem estão direcionados, comportando dimensões variáveis entre o concelho ou o distrito, e suportes que podem ser em papel ou plataformas digitais (Jerónimo, 2015).

A dimensão de proximidade é um dos critérios de noticiabilidade mais importantes, que transvasa a imprensa regional, pois é comum o interesse do público por acontecimentos que se verificam próximo de si (Santos, 2007). Mas este jornalismo de "proximidade mais próxima", de "informação microscópica" surge subordinado pela intensa interpenetração entre público e privado, com uma dimensão familiar, que abarca um sentimentalismo difuso e uma atitude reverencial (Camponez, 2002). Um jornalismo que pode ser mais pluralista e representativo das diferentes dimensões do local, como anteriormente referido, mas que, pela proximidade, também pode estar mais condicionado. Existe uma partilha estreita de espaço geográfico entre os informantes, aqueles sobre quem se informa e os que se informam. Sujeito, objeto e público estão próximos. Por isso, também as fontes estão tão próximas de informadores que muitas

vezes se confundem os papéis pessoais e profissionais. São simultaneamente amigos, vizinhos, sócios dos mesmos clubes e encarregados de educação nas mesmas escolas. As fontes locais são muito menos diversificadas que as nacionais (Izquierdo Labella, 2010). Como salienta Serrano, a pressão "subtil" que se exerce sobre o jornalista local "[r]elaciona-se com os laços que se estabelecem normalmente num meio pequeno onde toda a gente se conhece" (Serrano, 2006, p. 138). A relação de proximidade e confiança pode contribuir para uma intoxicação informativa, pela introdução de um relaxamento e uma ausência de rigor na procura de informação, que não questiona a informação que recebe (Izquierdo Labella, 2010,). Existe também como que um ""nós" territorializado", assente na importância concedida aos êxitos locais e vida associativa, e uma prudência na cobertura de temas conflituantes e desafiadores do poder local. Corre-se um risco de promoção de uma "espiral do consenso" e/ou "espiral do silêncio", com a excomunhão de todas as opiniões distintas (Camponez, 2002, p. 241). Em suma, um jornalismo acrítico que parece omitir qualquer esboço de conflitualidade social e política, onde está ausente o debate, em prol de uma imagem idílica da região (Correia, 2006).

A par desta pressão psicológica, emerge uma dependência económica, resultante da exiguidade dos mercados. As empresas jornalísticas parecem dependentes da publicidade institucional e do poder local, frequentemente o principal anunciante destes jornais (ERC, 2010). Num quadro socioeconómico débil, a influência autárquica estende a sua preponderância, levando cidadãos e organizações a interiorizarem a conveniência do silêncio e da não confrontação (Carvalheiro, 2005). Nestas condições, a margem de autonomia dos jornalistas pode estreitar-se, por influência dos poderes político e económico (Serrano, 2006). Acresce que as administrações locais têm uma maior longevidade do que a administração central, com as mesmas equipas e executivos a perdurarem por períodos de tempo alargados (Izquierdo Labella, 2010).

Teias de dependência que podem colocar em causa a vitalidade de uma esfera pública local. De acordo com Carvalheiro, nos meios de comunicação social locais, os temas políticos surgem como um exclusivo do poder e partidos políticos, não existindo um debate com a sociedade civil, a qual fica confinada uma inocuidade noticiosa apolítica, sendo que as esferas política e da sociedade civil não se interpenetram (Carvalheiro, 2005, 2007). Em parte, na base deste problema pode estar a tendência para o estabelecimento de rotinas de produção jornalística, com a auscultação sistemática das mesmas fontes, que assenta nas diferenças de representatividade e influência, bem como na capacidade de gerar informação relevante (Sousa, 2004). Um fenómeno identificado

nos estudos de jornalismo, que se acentua no campo da política, onde as fontes oficiais profissionais são responsáveis por uma percentagem muito elevada das notícias publicadas (Ribeiro, 2009; Santos, 2006).

Os conteúdos que a imprensa local e regional apresenta são sobretudo de âmbito político e social, geograficamente localizados nos municípios onde se encontram (Jerónimo, 2015), e estes meios de comunicação revelam uma predominância do Estado sobre a sociedade civil, protagonismo do poder político sobre a construção da realidade agendada institucionalmente, escassez de debate substantivo, escassez de pluralismo, apagamento do indivíduo, exceto em situações de drama humano, e baixo escrutínio jornalístico do poder democrático (Carvalheiro, 2000).

**Rádios locais.** É na rádio local que o fenómeno da proximidade se exprime em contexto que extravasa o jornalismo ao encontro de outras áreas como a música popular. As rádios locais, muitas nascidas dos rádios piratas, nasceram sem ambição comercial, em projetos de recursos modestos e de programação mais aberta à participação do cidadão comum. Surgem como uma ideia de proximidade geográfica, mas também ideológica, política e cultural em relação aos destinatários. No mesmo sentido, empreendem também a participação das localidades e dos ouvintes na partilha de informações e na dinâmica de animação (Oliveira, 2014). A rádio é o meio que tradicionalmente detém maior abertura à interatividade comunicativa, ao permitir a participação opinativa dos públicos, nomeadamente através da utilização de chamadas telefónicas (Rost, 2014).

Assim como acontece com a imprensa local e regional, a aparição de rádios locais surge associada a um certo localismo, proximidade ou serviço às comunidades. As rádios locais surgem com um papel comunitário, de proximidade, numa relação com a população local, de teor alternativo, focada no particular local da geografia em que se se localizam. Para 65,5% das rádios que responderam ao inquérito da OberCom, a relação com a população local é de muita proximidade. A rádio local vem também cumprir um papel de disponibilização de informação local, que pode ser sobre o trânsito ou o desporto locais (OberCom, 2018a). Na lei da rádio (Lei nº54/2010), a categoria local está restrita a uma delimitação administrativa, resultante do ordenamento do território, sem mencionar uma ideia de comunidade e deixando essa restrição condicionada pela amplitude do sinal. Sobre os conteúdos, a Lei determina que estas rádios devem transmitir um mínimo de oito horas de produção própria e estende as obrigações programáticas de tipo generalista ou de temática informativa de âmbito local a "relevância para a audiência da correspondente área de cobertura".

Ao nível da história, a década de 80 foi marcante no panorama radiofónico regional. Em consequência da Lei da Rádio, de 1987, um elevado número de operadores assume a início de atividade na segunda metade da década, em particular no ano de 1989, quando foi aberto o primeiro concurso público para atribuição de alvarás a rádios locais. A maioria das rádios da amostra da ERC afirmavam ter iniciado atividade entre 1985 e 1989 (ERC, 2009).

A distribuição de rádios locais pelo território português ocorre de modo assimétrico, com uma maior concentração no litoral do que no interior, numa tendência que acompanha a densidade populacional. De acordo com a ERC, em 2009 o Algarve era a NUT III que concentrava maior percentagem de rádios em Portugal (7%), seguida pela Grande Lisboa e Grande Porto (6%). O Baixo Alentejo correspondia a 3% do total de rádios (ERC, 2009).

Segundo a Lei da Rádio (Lei nº 54/2010), as rádios locais dividem-se em generalistas e temáticas. Nas respostas ao inquérito realizado pela ERC e pela ESCS predominam as rádios generalistas (94%), seguindo-se as temáticas de tipo musical (4,6%) e de tipo informativo (1,4%). Entre as rádios locais licenciadas, uma larga maioria são generalistas (ERC, 2009). Em 2017, existiam em Portugal 80 rádios locais classificadas como temáticas, das quais 65 incidiam a sua programação na temática musical (Bonixe, 2017).

Do ponto de vista da estrutura de propriedade, o setor das rádios locais em Portugal revela-se marcado por alguma dispersão, com um número reduzido de títulos a pertencer a um grupo com mais do que uma estação. Contudo, a fiabilidade destes dados não é segura, pois baseia-se na informação relativa às empresas detentoras das estações, sem destrinçar a possibilidade de existência de acionistas comuns (ERC, 2009). Apenas 26,5% afirmam pertencer a um grupo com mais do que uma rádio, mas, em contrapartida, revelam pertencer a estruturas de continuidade, com 76,5% a adiantarem não ter registado uma mudança de proprietário nos últimos 10 anos (OberCom, 2018a).

A afirmação das rádios locais acarretou uma nova perspetiva sobre a informação, através de critérios de noticiabilidade que combinam proximidade geográfica e relevância, conseguindo atribuir visibilidade coletiva ao pequeno acontecimento (Oliveira, 2014). Ainda no questionário aplicado pela ERC em conjunto com a ESCS, a propósito da programação das rádios locais, verificou-se que 60% dos inquiridos afirmam transmitir entre 5 e 14 noticiários diários, existindo 18% abaixo destes números. Conforme revela a ERC, a emissão de noticiários é mais frequente entre os operadores do litoral do que do interior. A regularidade mais frequente é de hora a hora (39%), enquanto na duração, 41% assinalam 10 minutos ou mais, e 49% revelam ter noticiários com menos de 10

minutos. A maioria dos operadores indica dedicar mais de 60 minutos da grelha diária à emissão de noticiários, mas 39% indicam não atingir este número (ERC, 2009). Em estudo da OberCom, 94,6% dos inquiridos afirmaram transmitir noticiários locais. Em 81,2% dos casos as rádios indicaram que os seus jornalistas obtiveram informação através da deslocação aos locais e eventos, um número equivalente ao que é indicado em relação aos comunicados de imprensa institucionais e maior do que o conteúdo acedido através da internet (60%) e consideravelmente mais elevado do que o que é indicado no acesso a redes sociais (22,4%) ou agências de notícias (22,4%). Para 53%, a informação da rádio é produzida na totalidade por jornalistas próprios, enquanto 17,4% indicam que o seu corpo redatorial é responsável por uma grande parte da informação. Apenas 3,3% reconhecem não ter conteúdo noticioso e 4,3% revelam que a maioria ou mesmo toda a informação é proveniente de outras entidades e grupos de comunicação (OberCom, 2018a). Apesar dos números deste estudo apontarem a uma percentagem elevada de produção própria, a "insuficiente produção de matéria informativa local", que se reflete numa perda de sentido sobre o local, poderá ser um dos fatores para debilitação da relação com os agentes locais e para a perda de expressão e de relevância das rádios locais (Oliveira, 2014, p. 86).

Em termos de informação temática, o desporto concentra o maior foco (79%), mas a informação sobre a região surge em 70% dos operadores, a participação do público em 56%, o debate em 55% e o comentário e análise política em 55% (ERC, 2009). A disponibilização de espaços abertos à participação do ouvinte, através de contacto telefónico, é uma prática que ganhou maior expressão com as rádios locais, apesar de já ser usada em rádios nacionais (Oliveira, 2014).

Ao nível da força de trabalho, o número médio de funcionários é relativamente baixo, verificando-se uma média de quatro funcionários com vínculo contratual. O setor é marcado por uma proliferação de colaboradores voluntários, que fazem animação radiofónica como passatempo, além de existir um recurso acentuado a produção externa (61%) (ERC, 2009). O inquérito da OberCom revela que o número de funcionários assalariados mais frequente é de três (19,6%), enquanto 59,8% revelam ter entre três e seis funcionários assalariados. Para 18,6% o número de trabalhadores é sete ou mais e chega a ser de mais de 15 para 1%. No sentido oposto, 18,7% empresas têm menos de três, e 2,9% não têm nenhum trabalhador. O salário médio mensal mais frequente situa-se entre 500€ a 750€ (64,7%). Quando o foco aponta em exclusivo para o número de jornalistas, 9,8% indicam não ter nenhum jornalista, 46,1% revelam ter um e 32,4% assinalam a resposta dois jornalistas. Quase 90% das rádios respondentes referiram ter

menos de três jornalistas nos seus quadros e 57,8% afirmam não ter chefe de redação. Em resposta a estes números, 80,2% dos inquiridos assinalam que seria benéfico ter mais jornalistas (OberCom, 2018a).

**Online.** O advento da Internet trouxe novos desafios aos designados *media* canónicos. Jornais e rádios locais tiveram de se adaptar à rede. A chegada dos *media* tradicionais à Internet implicou o desconforto da definição do novo jornalismo que estava a ganhar forma. Investigadores e utilizadores começaram a usar expressões várias como "jornalismo *on-line*", "jornalismo digital ", "jornalismo eletrónico", "ciberjornalismo" ou jornalismo multimédia". Enunciações que foram adquirindo contornos, mas sem nunca alcançarem uma definição exata. Características como a dimensão bidirecional da rede, o desenvolvimento em tempo real, a utilização de recursos multimédia ou a interconexão descentralizada, indiciavam a emergência de um novo tipo de jornalismo. A designação "jornal on-line" representa mais um modo de apreensão de um conceito e apropriação do recurso num diálogo com o público, que funciona como um facilitador para a compreensão, através da apresentação de um produto já conhecido num meio novo (Bastos, 2000). Este novo meio vem questionar os limites do jornalismo, abrindo campo a novas práticas jornalísticas (Bird, 2009). Surgem potencialidades específicas da Internet operacionalizáveis pelos jornalistas, como a hipertextualidade, a hipermedialidade (ou multimedialidade) e a interatividade (Canavilhas, 2014b; Neto, 2006).

A hipertextualidade é uma característica fundamental do jornalismo online. As hiperligações funcionam como conexões e abrem-se a uma diversidade de itinerários de leitura, com diferentes arranjos e combinações. Assim, a fragmentação e não sequencialidade do texto introduzem diversas possibilidades de leitura, oferecendo liberdade de navegação ao público (Canavilhas, 2014a). A multimedialidade refere uma combinação de diferentes elementos. No caso, a versatilidade da plataforma da Web permite a integração e combinação de elementos em formatos textuais, gráficos e audiovisuais. Estes conteúdos podem ser constituídos por oito elementos diferentes: texto, fotografia, gráficos e ilustrações, vídeo, animação digital, discurso oral, música e efeitos sonoros, e vibração. Estes elementos devem estar interligados e coordenados, de modo a ser apelativos para o público (Salaverría, 2014). A interatividade é definida como uma capacidade gradual de um meio de comunicação para dar mais poder aos utilizadores na seleção de conteúdos, assim como em possibilidades de expressão e comunicação (interatividade seletiva e comunicativa), numa formulação que assume o utilizador enquanto recetor e produtor de conteúdos. Através da interatividade existe

uma certa transferência de poder do meio de comunicação para os seus leitores, apesar de os *media* manterem o seu papel de *gatekeeping* no processo de produção noticiosa, assim como de moderação de comentários e publicações nas suas páginas, níveis de abertura à participação em certos conteúdos e a seleção dos mesmos. É apresentada como característica positiva e um valor acrescentado dos *media* (Rost, 2014).

Do ponto de vista da história, em Portugal, o Jornal de Notícias terá sido o primeiro diário português a colocar online a sua edição impressa (Sousa, 2006). O ano era 1995, e, no mesmo ano, o matutino Público avançava também para uma presença online. Em novembro de 1996, o SAPO registava 39 edições de jornais online. Dois anos mais tarde, este número quase triplicava, com o registo de 109 jornais (Bastos, 2000). O processo prosseguiu com a aderência sucessiva de outros meios de comunicação social. Mas este crescimento deparou-se com as primeiras adversidades na viragem do século, com o insucesso de alguns investimentos financeiros a determinar o fecho de projetos como o Expresso. Terá sido a verificação de uma primeira discrepância entre as expectativas das empresas de comunicação social e a efetiva sustentabilidade dos novos projetos em ambiente digital (Sousa, 2006).

Entre a imprensa local e regional, aquilo que se pode designar como ciberjornalismo de proximidade em Portugal terá ocorrido em 1996. A 7 de junho de 1996 surge a primeira versão do Região de Leiria, enquanto no dia 1 de julho é registado o domínio Voz-Portucalense.pt. O início terá sido tímido, com os pioneiros do jornalismo local na Internet a limitarem a extensão digital a uma página de promoção e de contactos. A partir dos registos da ERC, Jerónimo identifica o *Setúbal na Rede*, fundado a 5 de janeiro de 1998, como o primeiro *media* nativo digital em Portugal, e a *Famalicão TV4* (30 de agosto de 2005) como a primeira televisão regional online (Jerónimo, 2015).

Em Portugal, Jerónimo refere a existência de quatro fases principais de afirmação e desenvolvimento do ciberjornalismo regional: implementação (1996-1997), reação (1998-2006), "boom" (2007-2009), estagnação (desde 2010). O período de implementação (1996-1997) corresponde ao início de uma fase de transição assumida por um pequeno grupo de jornais regionais pioneiros, num processo de adoção da Internet e de partilha de conteúdos neste meio. Entre 1998-2006, o período de reação consiste numa fase em que outros meios de comunicação social regional e local demoraram a adotar a estratégia do grupo pioneiro, ocorrendo esta de modo pontual e gradual. No período entre 2007-2009 verifica-se aquilo que o autor designa por um "*reboom*", que corresponde ao período em que surgem mais *media* regionais online

(27%) e que poderá também ser um dos resultados do aparecimento das primeiras televisões web em 2004-06 e ao aumento dos "nativos digitais" (4,7%), mas que ocorre com algum atraso em relação à tendência nacional. Após esta fase, inicia-se uma tendência inversa, com o decréscimo no aparecimento de *media* regionais online, na designada fase de "estagnação" (desde 2010), apesar de este ter sido um ano com muita atividade na adesão da imprensa regional às redes sociais na internet e à disponibilização de conteúdos em dispositivos móveis (Jerónimo, 2013; Jerónimo, 2015).

De acordo com a ERC, em 2010, quase metade da imprensa local e regional encontrava-se online (46%) ou de representação sob a forma de blogue (4,9%), sendo que 41% não dispunha desse tipo de presença. A presença online aparentava estar associada à periodicidade, revelando-se que uma periodicidade mais intervalada, como é o caso dos mensários apresentava menor presença digital (21,7%) do que os diários e semanários (74,6%), ao mesmo tempo que as publicações eclesiásticas encontravam-se menos online (13,8%), enquanto que as sociedades limitadas ou por quotas são as mais presentes (63,2%) (ERC, 2010). Em 2018, 93,1 por cento das rádios locais afirmavam ter website próprio (OberCom, 2018a).

Quando se observam as tipologias dos *cibermedia* regionais, verifica-se que a imprensa é a mais presente (82,9%), seguidos por "nativos digitais" (13,3%) e televisões (3,8%). Uma distribuição que confirmava a perceção de Jerónimo, devido a uma maior proliferação de jornais regionais do que de outros *media*. Em termos de distribuição geográfica, os distritos do Porto e de Braga apresentavam-se como os mais profícuos em número destes *media*, enquanto Évora surgia como o distrito com menor presença. Em Beja encontravam-se 3,5% destes *cibermedia* (Jerónimo, 2015).

Se os números do ciberjornalismo revelam expansão, outros critérios de análise não permitem interpretações otimistas. O jornalismo regional digital aparenta incorrer nos mesmos erros que o jornalismo nacional no processo de adaptação e transição para o digital. Depois de períodos de "deslumbramento" face às redes sociais online, principalmente no Facebook e Twitter, e, posteriormente, face aos dispositivos móveis, através das apps instaladas em tablets e smartphones, seguiram-se fases de *shovelware*, em que os jornalistas e os *media* assentaram num "ciberjornalismo de transposição". Assiste-se a uma excessiva dependência dos comunicados de imprensa, informação proveniente de agências noticiosas ou informação de outros *cibermedia* e redes sociais. Comportamento patente na redução de um dos géneros mais nobres do jornalismo: a reportagem. O autor aponta a cultura das redações e algum conformismo entre o corpo

redatorial como fatores que originam este estado (Jerónimo, 2015). Os desafios que as potencialidades ciberjornalísticas de hipertextualidade, multimedialidade, instantaneidade ou personalização lançaram à comunicação social regional têm sido progressivamente adotados, mas encontra-se ainda longe de ser ferramentas adotadas por todos os meios de comunicação (Godinho & Pereira, 2020). Os ciberjornais regionais evoluíram pouco, revelando um desempenho global muito baixo, que determina a caracterização de "estagnação" referida. Entre a fase inicial e o ano de 2012, Jerónimo registou variações positivas em quase todos os níveis de análise, sobretudo na interatividade (+10.9%) e multimedialidade (+8,1%), mas também em hipertextualidade (+2,4%), patente sobretudo na presença mais frequente de contactos gerais e dos contactos de correio eletrónico dos jornalistas nas fichas técnicas, alguma presença de hipertexto, além de um número reduzido de vídeos e de rádios. O autor identifica uma tendência para o subaproveitamento generalizado das potencialidades da internet. Entre os défices identificados, verifica-se uma escassez de presença do nome dos jornalistas nas notícias publicadas online (29,9%) e sobretudo uma ausência de contactos diretos, como o correio eletrónico (4,2%). Por outro lado, os comentários de utilizadores, considerados fundamentais nos estudos sobre interatividade como forma de identificar a participação dos utilizadores, revelaram-se residuais (1,7%) (Jerónimo, 2015).

Quatro anos depois, o défice de aproveitamento dos recursos digitais mantinha-se. Numa análise a títulos regionais portugueses e espanhóis com presença online, Campos e Jerónimo verificaram que o título português com melhores índices de aproveitamento das potencialidades do online – Diário do Minho – apresentava uma pontuação abaixo da metade (5/12) (Campos & Jerónimo, 2019). Se os jornais regionais não revelam condições para aproveitamento do online, o público de jornais regionais também afirma preferir o formato em papel (OberCom, 2018b; Quintanilha, Paisana, & Cardoso, 2019). O comportamento do público online dos jornais regionais revela elevadas taxas de rejeição[3] acima de 50 por cento em todas as publicações, mas que atingem percentagem acima de 70 por cento em alguns casos. Observam ainda tempos médios de leitura reduzidos e um diminuto número de páginas visitadas. As visitas médias mensais encontram-se entre as 50 a 160 mil (Campos & Jerónimo, 2019).

Na atualidade, o território online encontra-se a transpor novas fronteiras, com o aparecimento de websites de âmbito local e de nicho, em diferentes áreas como a saúde, a educação ou a governação. Além de que a produção de conteúdos online há muito que

[3] Taxa de rejeição refere a percentagem de visitantes que abandonam um website em menos de 30 segundos.

se encontra para além de qualquer tipo de exclusividade jornalística, com a produção e reprodução de conteúdos informativos por cidadãos comuns (Jerónimo, 2015). Nas designadas redes sociais na internet, as rádios locais apresentam-se mais frequentemente no Facebook (96,1%), seguindo-se o YouTube (35,3%), Twitter (22,5%) e Instagram (20,6%). Apenas 3,9% assinalaram nenhuma presença em redes sociais. Mais de metade das rádios locais (56,9%) afirmam publicar conteúdos como programas, entrevistas ou reportagens nos seus websites e redes sociais, enquanto que 19,6% o fazem apenas nas redes sociais, e 8,8% apenas no site (OberCom, 2018a).

**Redes sociais online.** Na atualidade, diferentes grupos, redes e organizações utilizam as tecnologias da informação e comunicação de diferentes modos. As designadas redes sociais na internet contribuem para a nova heterogeneidade da paisagem política, ao emergirem como oportunidades de esfera pública e ferramentas de participação política (Dahlgren, 2013a). A utilização de redes sociais na internet e de blogues parece estar positivamente associado à participação (Kim & Chen, 2016). Os participantes envolvem-se, muitas vezes, a partir das suas redes sociais pessoais. A participação ocorre a partir de estímulos e convites de outras pessoas com quem se conectam. As redes sociais surgem assim como um modo de acesso ao outro e, por conseguinte, de contacto para a mobilização para a participação, entendida como modo de atuação cívica que contempla a organização, mobilização, reunião, debate, lóbi, manifestação, petição ou contacto com representantes (Dahlgren, 2013a)

No caso dos OP, a utilização de redes sociais na internet abre inúmeras possibilidades. No entanto, a aplicação destas plataformas levanta desafios vários. As dificuldades de análise e medição dos resultados ou as necessidades de formação de pessoal e de assistência técnica especializada dificultam a instituição destas plataformas como meios de comunicação dos OP. Além disso, o uso de redes sociais pode contribuir para, inadvertidamente, excluir populações com menor acesso a tecnologias digitais, como os mais velhos, pobres e menos educados. Acresce o erro de as mensagens, muitas vezes, serem dirigidas a públicos já interessados, omitindo destinatários que ainda não conhecem os OP e que deveriam ser alertados para as suas potencialidades (Gordon, Osgood Jr., & Boden, 2017).

As diversas formas da designada Web 2.0 abrangem uma diversidade de atuações que extravasam a comunicação e envio de mensagens escritas e orais, expandindo-se em atividades de produção, carregamento (*upload*), *remix*, ligação ou partilha de materiais, de formas colaborativas e mais complexas. Em simultâneo, os microblogues, blogues,

redes sociais, wikis ou fóruns ajudam a ultrapassar condições de isolamento e aumentam o capital social, em nós policêntricos (Dahlgren, 2013a). Poderemos estar perante uma forma de esfera pública? A partir da análise do Twitter, Fuchs alerta para alguns condicionalismos que merecem precauções. Existe uma evidente estratificação sociodemográfica, uma vez que o utilizador típico desta rede é jovem, do sexo masculino, caucasiano, sem filhos, com rendimentos acima da média. Não que as redes sociais e a internet não estejam acessíveis a todos ou quase todos, mas o "*digital divide*" poderá estar presente acima de tudo nas competências para o uso das redes, mais do que no seu acesso. O Twitter promove uma estrutura de economia de atenção de classe que privilegia os atores poderosos sobre os utilizadores comuns. Uma grande companhia, com um orçamento de publicidade elevado, tem possibilidades de comprar atenção no Twitter. Um utilizador comum sem recursos para publicidade e sem muito tempo terá muito mais dificuldades de promover os seus tweets e contas. Assim, existe uma predominância dos mais educados e com mais recursos, num clima de opinião homogéneo, em que a política surge como tópico menor, num espaço dominado pelo entretenimento, principalmente de acompanhamento de celebridades e de visibilidade dos mais poderosos. A tipologia dominante dos tweets é a unilateralidade e não o dialogismo (Fuchs, 2014). Assim, para Fuchs, os utilizadores do Twitter são utilizados como mercadorias usadas por publicitários, sendo que agora adquirem a forma simultânea de consumidores e produtores (*prosumers*).

Existem, no entanto, razões sociais para as pessoas se associarem a redes sociais na internet. As pessoas ganham conexões e estes sítios online podem funcionar como espaços de desenvolvimento de identidades e de capital social. O que poderá levar a ignorar os riscos inerentes a estas plataformas (Dahlgren, 2013a). Entre os responsáveis de iniciativas OP são lamentadas as limitações burocráticas ao uso de redes sociais, sendo que existe uma concordância em que as plataformas de *media* podem encorajar a participação nos OP (Gordon et al., 2017).

Se a utilização de novos *media*, como as redes sociais, se pode afirmar como uma possibilidade de transformação dos modos de constituição e de conhecimento dos públicos, o potencial de deliberação entre diferentes pontos de vista continua a ser limitado. Estudos realizados a partir da utilização de uma perspetiva deliberativa, revelam que as interações em redes sociais são maioritariamente não dialógicas e não criativas, caracterizando-se por exposição a visões semelhantes e polarização (Hendriks, Duus, & Ercan, 2016; Medaglia & Zhu, 2017).

A exposição a redes sociais na internet parece ter um efeito direto na participação política e um efeito indireto na exposição a perspetivas dissemelhantes. Assim, a relação entre redes sociais e exposição transversal depende do tipo de *media* utilizado. Por exemplo, os blogues são usados para partilha de opiniões semelhantes e aproximação a websites com visões políticas concordantes (Kim & Chen, 2016). Em estudo realizado à plataforma Weibo, os utilizadores revelaram uma maior propensão para interagir em publicações com visões similares às suas do que em publicações com perspetivas diferentes. Uma das principais razões para a realização de comentários é o apoio a perspetivas com as quais concordam e a expressão de emoções. As razões menos mencionadas para comentar foram a vontade de contribuir para a alteração da opinião de outros e a vontade de ouvir opiniões distintas e de as conhecer. No geral, as opiniões mantêm-se inalteradas, mesmo que confrontados com opiniões diversas das suas. Quando os participantes mudam de opinião é mais frequentemente no sentido de uma reforço das suas convicções do que numa mudança para um sentido distinto (Medaglia & Zhu, 2017). Estudos semelhantes demonstram que as redes sociais na internet se revelam como facilitadores de encontros entre pessoas com as mesmas perspetivas, mas de reduzida oportunidade para uma interação com comunidades paralelas. É frequente a existência de antagonismo e de rejeição de opiniões diversas. As perspetivas diferentes não são bem-vindas, podendo ser afastadas, censuradas ou excluídas, quando se fazem sentir (Hendriks et al., 2016). Esta agregação em grupos de indivíduos com interesses semelhantes em redes sociais na internet manifesta-se por um défice de sentido crítico em relação aos conteúdos e, também, pelo envolvimento na partilha desses conteúdos, numa atuação que se caracteriza por um sentimento de pertença, que pode adquirir diferentes formas, como a geográfica, temática ou ideológica (Correia et al., 2019).

## Imprensa local e regional no Alentejo Litoral

De acordo com a "Lista de Publicações Periódicas Ativas por Distrito"[4], de 30 de julho de 2021, existem 753 publicações âmbito geográfico regional em Portugal, entre um total de 1753 publicações, das quais 621 são de "informação geral". Destas, 72,3 por cento são publicações impressas, enquanto 27,7 por cento são exclusivamente digitais. Entre as publicações em papel, 4,7 por cento apresentam uma periodicidade diária, e 20,3 por cento semanal. Os títulos com lançamento quinzenal ou três vezes por semana

[4] "Lista de Publicações Periódicas Ativas por Distrito". Disponível em: https://www.erc.pt/pt/listagem-registos-na-erc

correspondem a 20,9 por cento, enquanto os mensais correspondem à periodicidade mais frequente (37,4%).

Em 2018, o número de publicações periódicas de âmbito regional existentes era de 633, de acordo com a lista da ERC, das quais 2,5 por cento eram diárias. As publicações mensais eras as mais comuns (35,4%), seguindo-se os semanários (19,9%) e títulos publicados duas a três vezes por mês (19,4%) (Campos & Jerónimo, 2019). Em 2009, integravam a base de dados da ERC 728 publicações de âmbito local e regional, entre 2942 publicações periódicas com registo ativo. A periodicidade mais comum era a mensal (37,5%), seguida pela semanal (29,4%). Apenas 18 títulos da imprensa local e regional eram diários (2,5%). O universo destes periódicos revelava-se bastante desigual, com variação entre publicações de alcance regional e outras de âmbito local, estruturas administrativas e redatoriais em que os papéis comercial e editorial se acumulavam e outras em que estes departamentos estavam devidamente separados, e entre redações minimalistas compostas por um ou dois jornalistas e outras que apresentavam estruturas mais alargadas e profissionalizadas. Em termos de tiragens e assinantes, a maioria não era auditada (ERC, 2010).

Se Braga, Aveiro, Viseu e a Região Autónoma dos Açores são as regiões com mais publicações, distritos como Portalegre, Vila Real, Évora, Bragança e Beja caracterizam-se por um baixo volume de publicações (Campos & Jerónimo, 2019). No Baixo Alentejo, de acordo com Brito, "o "arco geográfico" da comunicação social do distrito de Beja, nestes últimos 30 anos, resumiu-se, além de Beja, aos concelhos de Castro Verde [...] e de Moura" [...]" (Brito, 2013, p. 51).

Em 2021, existem nove títulos de carácter regional registados no distrito de Beja, segundo a "Lista de Publicações Periódicas Ativas por Distrito". Três destes títulos utilizam um suporte em papel e oito podem ser encontrados impressos e online formatos. Ao nível da periodicidade, verifica-se a existência de um semanário, três quinzenários, um mensário e quatro publicações com periodicidade bimestral ou superior. Uma das publicações é de informação especializada, sendo propriedade da ACOS – Associação de Agricultores do Sul. Existem ainda três títulos municipais e outro que é propriedade da Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo (CIMBAL).

No que respeita às condições do setor neste distrito alentejano, de acordo com Brito, a comunicação social no distrito de Beja é um "sector cheio de problemas e a enfrentar um momento de grande incerteza e numerosas dificuldades. Uma realidade que se acentua e agrava em função do estreito espaço de manobra que existe entre o dever de informar

e a sustentabilidade económica que, numa região pobre e sem empresas, assenta fundamentalmente nas autarquias locais e no poder político" (Brito, 2013, p. 51). Em termos de estrutura empresarial, o estudo da ERC, com dados relativos ao ano de 2009, identificou apenas microempresas entre os projetos estudados em Beja, com um volume de negócios que não excede os 2 milhões de euros e um número de trabalhadores inferior a 10. Nos Encontros com a imprensa local e regional, realizados no âmbito do referido estudo em todas as capitais de distrito, a ERC reuniu em Beja com representantes do Correio Alentejo, Diário do Alentejo, Mais Alentejo e Revista 30 Dias, numa reunião que foi a menos concorrida entre as que a ERC promoveu nos vários distritos. Nessa reunião percecionou-se que a comunicação social do Baixo Alentejo refletia uma região pobre, com poucas empresas e de reduzida dimensão, e em que escasseava a publicidade institucional. Mais de 70 por cento das receitas provinham da publicidade, sendo frequente recorrer a descontos que chegavam a 50 por cento sobre o preço de tabela. Ainda segundo o mesmo estudo, "Beja é o único distrito do continente a possuir um jornal de capitais maioritariamente públicos", que é propriedade da CIMBAL (ERC, 2010, p. 99).

A comunicação social no Alentejo funciona quase sem trabalhadores, num cenário não muito diferente do que se verifica no setor por todo o país. De acordo com a ERC, as empresas de comunicação social local e regional têm em média entre 9 a 10 funcionários, sendo que o maior número se situa entre um a três funcionários (36,8%), seguindo-se as empresas com quatro a seis trabalhadores (20,6%) (ERC, 2010). Por isso, por falta de meios e criatividade ou pelo condicionalismo do "fio de arame", "se exceptuarmos alguns momentos (poucos), o distrito de Beja tem um jornalismo de secretária [...] à espera da informação filtrada, oficial e institucionalizada" (Brito, 2013, pp. 61–62). Ainda resultante dos Encontros da ERC com a imprensa local, na reunião de Beja um diretor alertou para os riscos de represálias e discriminação por parte de autarquias, com ameaças de cortes na publicidade em função do que possa escrever (ERC, 2010).

**Rádios locais e comunicação social online no Alentejo.** O Baixo Alentejo é uma das NUTS III com menor número de estações de rádio, correspondendo a 3 por cento do número de rádios no país, sendo ainda a região com menor audiência média (ERC, 2009). Em 2016, existiam 29 rádios a emitir na região do Alentejo. Beja e Évora eram os distritos com maior número de emissoras, com 10 e 11 respetivamente. Em Portalegre e Setúbal contavam-se apenas quatro em cada um destes distritos (Bonixe, 2017). Números que se mantêm idênticos em três destes distritos, enquanto Évora assiste ao

aparecimento de três novas emissoras, segundo dados do relatório da ERC: Listagem de Operadores de Radiofónicos e respetivos Serviços de Programas ativos a 30/07/2021.

Se ao nível da história, a década de 80 marca o panorama nacional, com a Lei da Rádio, de 1987, Brito salienta que o fenómeno de surgimento de rádios locais no final da década de 80 marcou o setor da comunicação social no Baixo Alentejo, por se terem firmado como um "verdadeiro laboratório para a aprendizagem do jornalismo" e uma "escola que promoveu uma nova geração de jornalistas profissionais". Na década seguinte, "estações de rádio como a Pax e a Voz da Planície, ambas de Beja, ou a Castrense (Castro Verde), afirmaram uma dinâmica própria e persistente, com noticiários muito intervenientes, espaços de debate e de opinião, uma consistente procura pela novidade e pelo contraditório" (Brito, 2013, p. 43). Do ponto de vista da programação de informação, 37 por cento afirmam ter 5 a 9 noticiários, 23 por cento referem ter 10 a 14, enquanto 18 por cento reconhecem ter menos de 5 noticiários. No geral, 39 por cento afirmam que a soma dos noticiários atinge um total até uma hora, enquanto 35 por cento afirmam que terá entre 1 e 2 horas, apenas 5 por cento consideram ter mais de 3 horas ou mais. Ao nível dos principais temas abordados na informação, o desporto é a matéria dominante (79%), sendo que 70 por cento assinalam a "Informação sobre a Região" (ERC, 2009).

Ao nível do pessoal, as rádios do Alentejo Litoral estão dentro dos valores da média nacional de quatro funcionários em rádios locais, mas no Baixo Alentejo o número médio desce para dois funcionários. Contudo, é importante salientar que estes números se referem a apenas a indivíduos com vínculos contratuais, existindo no setor colaboradores voluntários por hobby, sem contrapartidas financeiras. No estudo da ERC, o Baixo Alentejo surge ainda contemplado com uma rádio no top das mais rentáveis e duas rádios entre as 20 menos rentáveis. A rádio no primeiro grupo tem 3 funcionários, enquanto que as duas últimas têm entre 0 e 1 funcionários permanentes (ERC, 2009).

Ao nível da presença online, de acordo com a Associação Portuguesa de Radiodifusão (APR), em 2008 existiam seis rádios do Baixo Alentejo e três do Alentejo Litoral com presença digital. Em 2016, Bonixe identificou 22 rádios alentejanas com emissão online, correspondendo a 81,5 por cento das rádios identificadas. Apesar de a internet começar a integrar as rotinas dos profissionais das rádios locais no Alentejo, verifica-se alguma dificuldade em explorar a maioria das potencialidades da internet (Bonixe, 2017).

Segundo dados de 2019, numa análise feita a partir de uma amostra de 23 jornais da NUTS II – Alentejo, 78 por cento dos jornais regionais alentejanos dispõem de website próprio. Contudo, verificou-se que o aproveitamento estratégico do potencial da internet

nos websites destes jornais foi reduzido. Uma segmentação por sub-regiões (Alto Alentejo, Alentejo Central, Alentejo Litoral e Lezíria do Alentejo), permite perceber que é entre as publicações da sub-região do Alentejo Litoral (83,5%) que esse aproveitamento é maior. Ao nível das redes sociais, o Facebook surge como a mais utilizada por estes *media*. Quase todos os jornais apresentam uma página própria (21 entre 23 títulos analisados), embora a maioria utilize esta plataforma para redireccionamento para notícias do website. Apesar de esta utilização, uma expressiva maioria dos jornais apresenta um número de seguidores no Facebook consideravelmente superior aos números das tiragens dos jornais. De acordo com estes autores, existe uma variação de +196,5% entre os dois valores. Outras redes sociais na internet, como o Instagram (7) e Twitter (9) revelaram-se consideravelmente menos comuns (da Silva, Alencar, Junior, & da Silva, 2019).

## Públicos

Existe historicamente uma tradição de distinguir públicos e audiências, associando os primeiros a um sentido crítico e participação, enquanto aos segundos corresponde o acriticismo e a passividade. Esta distinção foca-se no uso dos *media* noticiosos pelos públicos e pela responsabilidade por usar conscientemente o tempo de lazer no cumprimento de deveres cívicos, enquanto as audiências estarão associadas ao entretenimento, cabendo-lhes o papel de má cidadania, por não investirem a sua disponibilidade na aquisição de informação (Butsch, 2008). Uma imagem apreciativa e normativa, cujo pressuposto de avaliação reside na ideia de uma cidadania consciente, informada e cultivada. Podendo ambos, audiências e públicos, ser constituídos pelos mesmos indivíduos, a distinção resulta dessa avaliação.

Dayan releva o duplo sentido de público, enquanto substantivo e adjetivo. Enquanto o primeiro remete para uma identidade, de observador, o segundo convoca para a visibilidade, enquanto objeto. Ao mesmo tempo que remete o público para este duplo sentido de observador e objeto de observação, investe os públicos de um desempenho, que se associa a uma tomada de posição. Esta performance do público será algo que contrasta fortemente com a audiência, que surge remetida para auditórios invisíveis, portanto impotentes para afirmação pública de um posicionamento. Assim, a audiência surge como o duplo obscuro do público, um negativo que ressalta os atributos positivos

do público, como a sociabilidade, alguma estabilidade, capacidade de deliberação interna, capacidade performativa ou afirmação de identidade própria. Ainda de acordo com Dayan, a audiência permanece confinada ao privado, sendo que quando não acontece, e a audiência emerge como enunciadora de uma opinião, tal se verifica artificialmente, por incitamento externo, como nos estudos de receção (Dayan, 2000).

Os agregados humanos sempre motivaram interrogações e, em alguns casos, receios. As multidões ocasionavam a presunção de serem compostas por membros de classes mais baixas, e motivavam receios de violência. Uma mobilização coletiva que se expressava pelo distúrbio da ordem. No entanto, refira-se que para estas camadas da população, sem direitos ou obrigações de cidadania, a ação em multidão correspondia ao único modo de expressão política (Butsch, 2008). Estas multidões, fisicamente agrupadas, partilham uma atividade e propósito comum, marcando uma posição. Contudo, carecem de uma dimensão de debate e discussão que as distingue dos públicos.

Tarde foi um dos pensadores que se debruçou sobre o tema, caracterizando as multidões enquanto monolíticas, uma vez que, pela sua natureza física, se revelam como impossibilidades de pertença simultânea; ao contrário dos públicos, que ultrapassam esse carácter, visto que um indivíduo pode fazer parte simultaneamente de diferentes públicos. Na base desta aceção está a conceção de Tarde de geração de públicos em torno de ideias, segundo uma "ação à distância". Defendendo uma perspetiva em que a imprensa desempenhava um papel fundamental, Tarde acreditava que para fazer parte de um público era essencial constituir-se como um consumidor de notícias de jornal, mas também partilhar e debater as suas leituras (Tarde, 1989). Deste modo, o pensamento de Tarde compreende uma conceção que liberta o público do condicionamento espacial, atribuindo-lhe um carácter mais abstrato, e assumindo o plano das ideias como matéria aglutinadora igualmente eficiente, como os laços humanos ou a partilha de espaço (Serra, 2006). Uma definição que também pode encontrar algum paralelismo no terceiro perfil da conceção tripartida de Tönnies, que assumia que a *Gemeinschaft* podia constituir-se por três tipos de laços: sangue, local e espiritual (Tönnies, 1974).

A perspetiva de Tarde sobre os públicos contempla, além da característica de simultaneidade, a homogeneidade interna (comunhão de leitura e, por conseguinte, de ideias), a generalização e fragmentação dos públicos, internacionalização e o acordo como opinião (Tarde, 1989). Assim, os públicos afirmam vínculos espirituais e libertam-se dos constrangimentos espaciais, adquirindo um estatuto de comunidade, apesar da distância, bem como uma personalidade segmentada e um carácter transnacional.

Características que lhes proporcionam o estatuto de formuladores de opinião. Para Serra, "a tese de Tarde de que as sociedades modernas envolvem um tipo de "comunidades" diferentes das do passado, desterritorializadas, assentes na ação à distância e na mediatização, congregando indivíduos que partilham um mesmo conjunto de interesses, ideias e valores, em suma, mais ou menos "imaginadas" e "virtuais"", não as desconecta da "comunidade" real. Demonstra-o a ênfase sobre a "conversação", representando tipos de sociabilidade diferentes e complementares, "que vão sobrepor-se e interpenetrar-se de uma forma complexa e multifacetada, como que dividindo o universo de cada um dos indivíduos em sub-universos e sub-universos desses sub-universos discordantes e muitas vezes antagónicos" (Serra, 2006: 12). Uma conceção que encontra paralelo em Dewey, para quem os antigos públicos, constituídos como comunidades locais, tendencialmente bastante homogéneas, como igualmente estáticas, foram alvo de mudanças, que foram graduais, lentas e impercetíveis, mas que se refletem num devir constante e na instabilidade da vida social (Dewey, 1991). Uma perspetiva que revela consciência das transformações na sociedade e também da mutabilidade dos papéis sociais dos indivíduos, sujeitos a múltiplos desempenhos. Também para Dewey, como antes em Tarde, cada indivíduo pode constituir-se como elemento de variados públicos, nem sempre concordantes e algumas das vezes mesmo antagónicos.

Outro aspeto fundamental em Tarde é este papel da conversação na atribuição de sentido. Estabelece-se assim uma relação interativa entre o grupo de conversação, como uma comunidade real, e os públicos dos *media*, enquanto comunidades mediatizadas, numa asserção explorada por Lazarsfeld, na teoria do *two-step flow of communication* (Katz & Lazarsfeld, 2006). Nesta teoria, designada como de efeitos limitados, os *media* perdem o seu papel determinístico, como acontecia antes, como influenciadores e determinadores das opiniões dos indivíduos. Lazarsfeld, sem deixar de considerar o papel dos *media* de massas, considerou que estes não podiam ser descontextualizados de uma integração na realidade social envolvente, reatribuindo um papel às dinâmicas de grupo. Aqui, indivíduos mais influentes, denominados líderes, que agiam como elos entre os *media* e o resto do grupo, constituíam-se como influenciadores das opiniões, devido ao seu papel central nas comunidades. A conceção não se distingue muito da teia de relações observada em Tarde, embora o sociólogo francês não se tenha dedicado à sequenciação das relações, limitando-se ao enunciado da ação coletiva.

No entanto, as transformações sociais e tecnológicas, ocorridas ao nível da sociedade, das tecnologias da comunicação e dos hábitos de comunicação individual, poderão ter afetado decisivamente os modos como os indivíduos recebem informação, pondo em

causa as assunções da *two-step flow of communication*, que poderá estar a ser substituído atualmente por um modelo de *one-step flow of communication*. Na base desta conceção, Bennett e Manheim reclamam que não só os indivíduos revelam uma menor propensão para participar em grupos, que corresponderiam a redes horizontais de opinião, como conquistaram autonomia e poder sobre os seus ambientes de informação, assegurando a integração em diferentes redes orientadas para autoexpressão e, muitas vezes, organizadas em torno de estilos de vida (Bennett & Manheim, 2006, p. 215). Esta perspetiva insere-se na preocupação sobre a difusão de informação política e institucional, alimentada por grandes bases de dados, que possibilitam a emissão e difusão de mensagens talhadas à medida dos alvos, com correspondências ao nível dos seus desejos, expetativas, preferências, crenças e interesses. Existem riscos de desagregação da esfera pública, a partir de práticas de segmentação e *targeting*. A lógica dos recursos económicos, inserida num processo de acesso regulado ao poder, conduz a que a divulgação de informação seja seletiva no encontro com os seus alvos, deixando à margem segmentos da população que seriam, porventura, os mais carecidos de acesso a essa informação (Gandy, 2001).

Com os *media* de massas a alcançarem audiências mais reduzidas, ao mesmo tempo que os *media* especializados crescem, em simultâneo, os indivíduos das sociedades fragmentadas da modernidade tardia vêm assumindo maior autonomia na gestão das suas realidades emocionais e cognitivas. Observa-se uma individuação da experiência social e o declínio das participações sociais alargadas. No entanto, uma análise comportamental aos usos de *media* na procura de informação permite verificar uma tendência para uma maior exposição a temas e mensagens com as quais os públicos estão em concordância. Observa-se um processo de seletividade na busca de informação que coincida e reforce os pontos de vista de partida, mais do que qualquer confronto ou diálogo com a diversidade de propostas (Klapper, 1960). Uma perspetiva que contraria princípios de abertura e pluralidade da conceção deliberativa. Ainda na linha dos resultados de Klapper, mas sobretudo das investigações mais recentes. A tendência para a procura de informação que confirme as perspetivas iniciais dos públicos recetores confirma-se pela verificação de que os indivíduos mais expostos a mensagens concordantes com os seus pontos de vista estavam mais propensos a participar do que os indivíduos que se expunham a informação diversificada e pluralista, que tendiam a adiar ou mesmo a evitar a participação. Uma perspetiva que desafia os ideais da democracia deliberativa e que enuncia as contradições entre a participação e deliberação (Dilliplane, 2011; Mutz, 2002, 2007).

No domínio da comunicação, a história da teoria transforma-se à medida do pensar de cada época. Os estudos têm caminhado progressivamente da conceção dos recetores como elementos passivos para uma visão mais ativa. Certo é que a relação de aproximação e interpretação da informação veiculada encontra-se sempre dependente dos elementos da equação: "É sempre um processo de aproximação dependente do saber e intenções de quem informa e das competências e expectativas de quem pretende informar-se" (Barreiros, 2010, p. 260). Ainda de acordo com Barreiros, os "[u]sos de *media*, "modos de informar-se", apreciação e expectativas dos públicos sobre informação, *media* e respetivas atuações adquirem, na época das redes, um revalorizado potencial como indicadores: de interesse e satisfação de consumidores e clientes, utilizadores, utentes e cidadãos; de adequação e eficácia dos desempenhos dos *media* e de quem neles atua; de dinâmicas de mudança, na vida em sociedade e nos próprios *media*" (Barreiros, 2012, p. 214). No estabelecimento destas relações, é necessário estar consciente do papel ativo dos públicos, dado que as audiências de hoje são mais "nómadas, móveis e individualizadas, com capacidades tecnológicas", distintas dos apelidados "*sitting-ducks*" (Dahlgren, 2009, p. 45). Por isso, é importante compreender a forma como se processa o acesso dos cidadãos aos *media* e como decorrem as suas dietas mediáticas, enquanto se observam as perceções que detêm dos *media*, sendo essencial descortinar a forma como se desenrolam os usos, para além dos acessos.

A televisão é o meio de comunicação mais importante para a maioria dos cidadãos, com 57,7 por cento dos portugueses a indicarem esse papel e 77,2 por cento a admitirem a utilização. Para 53,1 por cento dos inquiridos, a utilização de internet ocorre mais de 10 vezes por dia. Para 18,2 por cento essa utilização ocorre 6 a 10 vezes por dia, enquanto 16,8 por cento afirmam esse uso 2 a 5 vezes por dia (OberCom, 2021). Em 2020, dados do INE mostram que 84,5 por cento dos lares portugueses dispõem de ligação à internet em casa, sendo 81,7 por cento através de banda larga. Contudo, uma desagregação por regiões permite entender assimetrias. No Alentejo, a percentagem de lares com ligação à internet é de 80,5 por cento, enquanto o acesso de banda larga se restringe a 77,1 por cento das habitações. É a região com valores mais baixos ao nível dos acessos à internet e banda larga[5]. No entanto, é importante referir as mudanças na utilização de suportes de acesso à internet nos últimos anos. Desde 2019, o smartphone ultrapassou o

[5] Dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) - Módulo do Inquérito ao Emprego | Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação nas Famílias: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=474604089&att_display=n&att_download=y

computador (de secretária e *laptop*) no acesso à internet e para o consumo de notícias. Em 2021, 74,6 por cento dos cidadãos que acedem a notícias na internet fazem-no através do smartphone, enquanto em 2015 eram apenas 34 por cento, em contraste com 78 por cento que usavam o computador. Na atualidade, a percentagem de cidadãos que assumem consultar notícias através do computador reduziu-se para 52 por cento. Verifica-se a considerável importância das redes sociais para o acesso a informação. Ao nível das fontes noticiosas utilizadas, a televisão (77,2%) e a internet - com inclusão de redes sociais (76,9%) foram as mais referidas, tendo a rádio (33,3%) e imprensa (27,5%) sido consideradas por percentagens menos expressivas. Quando a abordagem se foca na principal fonte de acesso a notícias, a televisão acentua o estatuto de opção mais mencionada (57,7%), em comparação com internet - sem redes sociais (17,4%), redes sociais (13,4%), imprensa (7,3%) e rádio (4,2%) (OberCom, 2021). Entre a geração de 18 a 24 anos, a internet (61,4%) e as redes sociais (40,8%) já ultrapassaram a televisão (33,2%) como fontes de acesso a notícias (Obercom, 2020).

O acesso indireto a notícias online – através de motores de busca, redes sociais, correio eletrónico, agregadores ou notificações móveis – é largamente prevalecente (79,5%). O Facebook é a rede social na internet mais utilizada em Portugal (73,2%), consideravelmente acima do YouTube (65,6%) ou WhatsApp (63,8%), sendo também a rede social com maior importância no acesso a notícias (47,7%). Valor distante comparativamente com a segunda rede mais utilizada (WhatsApp, com 20,9%). Ao nível da participação no quotidiano noticioso, 28,1 por cento dizem "partilhar uma notícia numa rede social", enquanto 27,5% revelam "falar online com amigos ou colegas sobre uma notícia", "partilhar uma notícia numa app de mensagens" (25,8%), "falar pessoalmente com amigos ou colegas sobre uma notícia" (25%) e "comentar uma notícia numa rede social" (21,4%) são outras atividades mencionadas. A realização de comentários em websites noticiosos é uma atividade consideravelmente menos mencionada (8,7%) (OberCom, 2021).

Certo é que a observação da teoria e comportamentos dos públicos contrariaram a visão de audiências passivas, meros recetáculos de informação difundida pelos *media* de massas, revelando processos de interpretação e significação. Como diz Dayan, os públicos são comunidades de interpretação. O sentido não faz parte integrante do texto, a receção pauta-se pela atribuição de sentido, ao contrário de uma ideia de passividade; esta consciência rejeita o modelo de interpretação baseado no saber do analista; leitores e espetadores são diversificados, o que entra em rutura com as conceções lineares da comunicação; a receção é o momento em que ocorre um processo de significações pelos

membros de um público (Dayan, 2000). A conquista de um elemento de decisão por parte dos públicos atua não apenas na receção, pela escolha entre a oferta. Cada vez mais os públicos reclamam e pretendem "eles próprios tomar a palavra, fazendo chegar ao espaço público interpretações conflituais e afirmações em defesa do reconhecimento de identidades excluídas e de problemáticas esquecidas" (Correia, 2004, p. 75). A atribuição de voz às audiências permite um entendimento novo e, em muitos casos, a surpresa. Pela seleção e exposição, pela interpretação e pela atribuição de sentidos, antes inimagináveis (Livingstone, 2010).

## Repertórios de *Media*

Os *media* desempenham um papel social de informação dos cidadãos, vigilância dos poderes e garante de pluralidade do discurso, através de uma visão panorâmica, com a visualização de alternativas e margem de escolha (Barreiros, 2012). Uma maioria dos cidadãos permanece dependente da informação dos *media*, mesmo que se manifestem insatisfeitos com o desempenho mediático na informação pública (Couldry & Langer, 2005). Mas a relação dos cidadãos com os *media* não tem sido constante ao longo da história. Nos últimos cinco a seis séculos, existem pelo menos três vagas de mediatização: mecanização, eletrificação e digitalização, sendo possível que se esteja a assistir ao germinar de uma quarta: – *datafication*. As teorias têm procurado explicar este fenómeno de afirmação de determinados *media* como influenciadores dominantes em certos períodos, mas uma análise mais precisa revela que aquilo muda ao longo do tempo não é correspondente a uma alteração revolucionária com a predominância de um *media* sobre outros num determinado ponto da história. O que realmente se modifica é o agregado de *media* disponíveis e o papel que as suas inter-relações desempenham na modulação do mundo social. Assim, o foco deve centrar-se no ambiente *media*, como totalidade de comunicação mediatizada num determinado ponto de espaço-tempo, pois as tecnologias não agem isoladamente, mas em domínios. Assim, para perceber o que a mudança qualitativa no ambiente de *media* significa para um determinado dia-a-dia é necessário observar os públicos, nomeadamente as pessoas e o seu uso dos *media* (Couldry & Hepp, 2017).

Deste modo, o termo 'uso dos *media*' pode designar uma prática que varia bastante em intensidade, quantidade de tempo investido nos *media*, esforço mental despendido, regularidade do uso, número de *media* acedidos, até preferências pessoais de uns *media* em relação a outros (van Rees & van Eijck, 2003). Assim, qualquer concetualização de

uso dos *media* que procure reconhecer o utilizador ativo deve incorporar a capacidade de atribuição de sentido ao conteúdo mediático. A atividade de uso dos *media* pode ser entendida como um contínuo gradativo entre dimensões de seleção, interpretação e produção. O utilizador de *media* individual insere-se numa constelação particular de posições nos três contínuos, que se desenrola em tempo real, apesar de poder ser assumida como um padrão. A atividade de uso dos *media* é multidimensional e gradual, pois os utilizadores encontram-se em permanência a usar os *media* de modo ativo, variando a intensidade em cada dimensão (Picone, 2017). Uma dinâmica que remete para a conceção de existência de públicos ativos e seletivos.

Acresce que, com o advento dos novos *media*, os públicos serão cada vez mais entendidos de modo plural (diversos, múltiplos, fragmentados), assim como ativos (seletivos, produtores e consumidores), e envolvidos e distanciados simultaneamente, conforme os contextos específicos de uso. Alguns segmentos de públicos focam-se num tipo de *media*, enquanto que outros se focam num tipo particular de conteúdo, enquanto ainda outros se guiam em simultâneo por conteúdo e *media* (Livingstone, 1999). Como resposta à intensificação dos desafios da escassez do tempo, os indivíduos utilizadores desenvolvem processos de seleção no ambiente de *media*, de modo a torná-lo manipulável. É neste processo que ocorre a seleção *a priori*, que exclui muitos dos inúmeros *media* existentes, de modo a gerar uma coleção de *media* manejável e pessoal, denominada de "*media manifold*", que poderá designar-se por algo como um "conjunto de múltiplos *media*" ou "uma diversidade de *media*" (Couldry & Hepp, 2017).

Nos estudos de públicos, não é nova a perceção de que os indivíduos utilizam uma variedade de diferentes *media*, de que é exemplo a teoria dos usos e gratificações (Wolf, 2009). O que se alterou é que o ambiente mediático tem conhecido desenvolvimentos que implicam novos comportamentos dos públicos. Com a denominada "mediatização profunda", acentuada durante a vaga digital, tem-se acentuado o envolvimento dos *media* nos processos sociais e todos os domínios da sociedade estão de algum modo relacionados com *media* tecnológicos de comunicação (Couldry & Hepp, 2017). Numa paisagem mediática que se assemelha a um "supermercado de notícias", as audiências são inerentemente *cross-media*, compondo a sua dieta mediática a partir de diferentes plataformas de *media* (Schrøder, 2015). Também o *multi-tasking* de *media* parece ter-se tornado um padrão de consumo de *media* nesta era de abundância mediática, sendo que os indivíduos tendem a selecionar uma combinação de diferentes plataformas para satisfazer as suas necessidades. Em simultâneo, tem-se assistido a uma enorme multiplicação de organizações de *media* e de opções de conteúdo, sendo que a atenção

disponível para consumir estes produtos é limitada. A disponibilidade massiva de *media* excede em muito o tempo disponível dos indivíduos para o consumo (Webster, 2010). Num tempo de abundância, *media* tradicionais e novos competem pela atenção, influindo no modo como se seleciona o conteúdo. Existe uma maior possibilidade de identificar opções de conteúdo, mas pode também existir uma sobrecarga de demasiadas escolhas disponíveis (Kim, 2016). O primeiro vislumbre desta sobredosagem de opções desenhou-se ao nível dos canais por cabo, tendo-se verificado que face à infinidade de canais disponíveis, a maioria dos indivíduos fixava-se num repertório de escolhas relativamente limitado, designado por 'repertório de canais', que se constituía pelo conjunto de escolhas individuais de consumo (Neuendorf, Atkin, & Jeffres, 2001; Yuan & Webster, 2006). Assim, observa-se uma tendência para as audiências para gravitarem em torno de um número reduzido de plataformas. O "repertório de *media*" surge como uma combinação possível de plataformas de *media* ou de tipos de conteúdo que os indivíduos utilizam regularmente ou mesmo frequentemente. As pessoas estabelecem uma pequena amostra de conteúdos que gratificam as suas necessidades ou preferências, em vez de percorrerem toda a gama de canais disponíveis (Kim, 2016). Deste modo, os "repertórios de *media*" surgem como práticas comunicativas nos *media* que são usadas para que os indivíduos se relacionem com as configurações nas quais estão envolvidos (Hasebrink & Hepp, 2017).

**Repertórios de *media*.** A designação de "repertórios de *media*" dos indivíduos constitui-se como um conceito que comporta a totalidade dos *media* que uma pessoa utiliza regularmente. Não consistem apenas numa soma de *media* utilizados, mas no sentido de relação que desempenham na vida de todos os dias. A mediatização profunda é marcada pelas práticas dos utilizadores através de uma variedade de *media* (Couldry & Hepp, 2017). Podem constituir-se como padrões relativamente estáveis de práticas de *cross-media* e podem caracterizar-se por três princípios: a perspetiva centrada no utilizador, na totalidade e na relação. A perspetiva centrada no utilizador refere o foco no utilizador, enfatizando a questão de quais os *media* que um indivíduo usa; a totalidade aponta para a necessidade de considerar a variedade de *media* regularmente acedidos por cada pessoa, evitando equívocos associados a dados empíricos resultantes de abordagens centradas num *media* único; a relação refere as inter-relações dos componentes do repertório, revelando a estrutura interna e coerência, pois o repertório não é uma mera soma de usos de diferentes *media*, mas uma composição estruturada e significativa de *media* (Hasebrink & Hepp, 2017).

A seleção de repertórios mediáticos é um processo complexo que combina a orientação para determinados *media* e a preferência por certos conteúdos, agindo ambos os fatores para o processo de escolha. No atual ambiente de *media* os indivíduos não se fixam em apenas um meio de comunicação para aquisição de notícias e informação e misturam diversos tipos de *media* e de conteúdos no processo de geração de sentido das temáticas públicas. Alguns repertórios são estruturados em torno dos *media*, enquanto outros se formam em função do conteúdo, como se verifica por exemplo com repertórios assentes em informação noticiosa. Revela-se assim que a orientação no sentido de *media* ou conteúdos impacta a escolha dos *medi*a. Em novos *media* como a internet, verifica-se que o *media* parece revelar uma precedência em relação ao conteúdo, verificando-se que existe uma opção para ir online e somente depois dirigir-se a procura para o conteúdo. No entanto, para certos tipos de conteúdos, como as notícias, os indivíduos parecem procurar conteúdo similar e usar uma combinação de *media*, entre tradicionais e novos. Como exemplo das tipologias de repertórios que podem ser encontrados, Kim identifica cinco tipos distintos: orientação para entretenimento televisivo, exclusivamente internet, notícias nos *media* tradicionais, leitores de jornais tabloides, e uso exclusivo de TV por cabo, observando-se diferenças significativas nas características-base dos públicos, totais de uso dos *media*, interesse pela política e níveis de conhecimento sobre política, dos representantes dos diferentes repertórios de *media* (Kim, 2016). Em complemento, Couldry e Langer estabelecem quatro categorias de conetores: de estilo antigo, estilo novo, sem disponibilidade de tempo ("*lackers*"), e não conectados. No estilo antigo encontram-se os grandes consumidores de notícias, assentes nos jornais, entendendo o papel de cidadania como o dever de estarem informados. Os conectores de estilo novo também partilham de um sentido de conexão pública através dos *media*, mas apoiam-se numa estrutura diferente, que assenta predominantemente na internet como forma de aceder à informação. Os conectados sem disponibilidade afirmam a indisponibilidade de tempo para consumo de *media*, não se sentem culpados face a isso, mas reconhecem a importância da conexão. Por fim, os não conectados manifestam-se desinteressados da capacidade de conexão dos *media* com o mundo, assentam num uso exclusivo para entretenimento, mas revelam algum desconforto em relação a esta utilização limitada (Couldry & Langer, 2005).

No domínio informativo, Schröder identificou sete tipos de consumidores de informação na Dinamarca, que diferem de acordo com a constelação de *media* informativos a que atribuem maior importância no dia-a-dia. Para cada utilizador-tipo a tipologia lista os cinco principais *media* informativos da lista total de 25 meios. Estas tipologias caracterizam-se por padrões de uso de *media* bastante diferentes: utilizador tradicional

versátil, utilizador digital "popular", utilizador digital em profundidade, leitor de jornais, dependente de atualização de informação ou omnívoro regional. No entanto, todos os sete grupos assentam no consumo televisivo e todos recorrem a informação online. O recurso ao online ocorre normalmente em organizações noticiosas, sendo que os dinamarqueses revelam lealdade a marcas de informação (Schrøder, 2015). Num outro estudo, com dados referentes a 11 países, foram definidas cinco categorias de consumo de *media*: os "omnívoros", que são consumidores intensos de internet que acedem também a notícias na imprensa e televisão, os "audiovisuais", que são consumidores de internet que também utilizam a televisão, enquanto a categoria "imprensa e digital" se refere a consumidores intensos de internet que consultam regularmente jornais, mas não utilizam a televisão com regularidade. Os "nascidos digitais" estão definidos como aqueles que tendem a remeter-se exclusivamente à internet para estar atualizados, enquanto os "tradicionais" focam-se na televisão e jornais ou privilegiam apenas um destes meios. Como fonte noticiosa, a televisão tende a ser mais usada por adultos maduros em todos os países da amostra. Mas, a maioria dos indivíduos usa mais do que uma fonte de notícias. Contudo, existe ainda uma sexta categoria que se salienta entre todos os perfis, designada por "sem notícias", correspondente aos indivíduos que não acedem a informação (Papathanassopoulos et al., 2013).

Também em Portugal, a "dinâmica de consumo de notícias através de múltiplos dispositivos não representa propriamente uma redução da importância dos meios noticiosos tradicionais. Como vimos anteriormente, 77,2 por cento continuam a referir a utilização da televisão para aceder a notícias e 57,7 por cento indicam ser esse o meio de acesso a informação mais importante (OberCom, 2021). Os *media* tradicionais são predominantes quando comparados com as práticas online ou *mobile*. O que revela que os indivíduos continuam a preferir usar os *media* de formas tradicionais, denotando-se uma equivalência entre as condições materiais e os propósitos do m*edia* (Damásio, Henriques, da Silva, Pacheco, & Brites, 2015). A partir de dados deste estudo, identificaram-se inicialmente três grandes *clusters* de perfis de consumo de *media* baseados na demografia e uso dos *media*. Um primeiro, caracterizado por gerações mais velhas baseadas em práticas de *media* tradicionais, mas predispostos a usar o e-mail, websites, blogues e a fazer compras online; um segundo, caracterizado por práticas mistas por parte de populações mais jovens, disponíveis para os *media* online, redes sociais, chat, descarregamento de música e SMS; e um terceiro, caracterizado por jovens e idades médias (jovens adultos e adultos, entre 14 e 30 anos) que exibem práticas de *media* mistas, com uso de websites e prevalência de práticas online (Damásio et al., 2015). Foram ainda identificados sete repertórios mediáticos, de acordo com os

respetivos padrões de consumo de notícias. Nestes repertórios é observada uma tendência maioritária para uma orientação mista, entre meios online e offline, com quatro repertórios, seguindo-se a tendência para o uso de plataformas convencionais, em dois repertórios, e uma reduzida preferência pela *media* online, apenas patente num dos repertórios (Silva et al., 2017).

**Elementos sociodemográficos.** A opção por diferentes repertórios de *media* está associada a diferentes padrões de consumo de notícias e níveis de conhecimento (Kim, 2016). No entanto, nos estudos de audiências, o uso de *media* e a sua apropriação caracterizam-se por referir-se a perspetivas individuais como elemento-chave de análise. Como os indivíduos procuram gratificações, selecionam diferentes opções de *media*, expõem-se a determinados serviços e apropriam-se e interpretam os conteúdos de *media* de acordo com contextos sociais e culturais. Contudo, importa considerar que os indivíduos não agem apenas individualmente, mas sim integrados em determinados domínios sociais em que se inserem, como a família, amigos, trabalho, grupos de fãs e público nacional (Hasebrink & Hepp, 2017). Num processo de mútua influência, a idade e a disponibilidade são poderosos previsores de muitos repertórios de *media*. Também a fase da vida dos indivíduos e a estrutura do dia-a-dia são fortes indicadores. Os dados que indiciam também que a escolha de repertórios de *media* é influenciada por estatuto social, predisposição ou meio social, com possibilidades de replicação em diferentes populações e países (Kim, 2016). Mas, a configuração do perfil de *media* e programas acedidos que compõem um repertório pode ainda alterar-se de acordo com a influência de uma nova etapa existencial, como alterações profissionais ou familiares, bem como face a mudanças no espectro dos *media*, com a introdução de novos *media* e programas. Por exemplo, a idade revela-se um eficaz previsor de repertórios de *media*. Como previsor, associa os seniores ao consumo de televisão e menor consumo de *media* através do computador, nomeadamente no trabalho, e menos ainda nos dispositivos *mobile* (Taneja, Webster, Malthouse, & Ksiazek, 2012). Verifica-se ainda que utilizadores mais seniores estão mais propensos a repertórios que incluem plataformas tradicionais e menos disponíveis para a inclusão de novas formas de *media*. Também parece existir uma relação positiva entre a idade mais elevada e o consumo de informação, com exceção da internet, onde os consumidores de informação tendem a ser mais jovens. Existem ainda estudos que apontam para correlações entre rendimento e educação face à exposição a notícias. Assim, indivíduos mais velhos, com maiores rendimentos e maiores níveis de escolaridade tenderão a um maior consumo de informação, o que poderá traduzir-se também em maior participação cívica (Ksiazek, Malthouse, & Webster, 2010). Por outro lado, a nível geral, em termos de perfis dos repertórios, observa-se que

os mais jovens e mais escolarizados tendem a ser mais 'omnívoros', revelando uma maior propensão para combinar categorias mais heterogéneas de *media* (van Rees & van Eijck, 2003). As populações mais jovens (18-34) tendem a usar com maior frequência a internet como fonte noticiosa do que os segmentos de meia-idade (35-54) ou do que os seniores (mais de 55 anos). Uma tendência que se observa transversal a diversos países e em diferentes culturas (Papathanassopoulos et al., 2013).

Apesar de os *media* tradicionais continuarem a integrar os repertórios de *media* da maioria dos utilizadores é entre os mais jovens (14-30 anos) que as práticas de online *mobile* são mais prováveis, apesar do tempo que estes despendem em consumo de conteúdos em dispositivos tradicionais, nomeadamente a televisão. No entanto, verifica-se uma progressiva substituição de meios de informação impressos por versões digitais (Pacheco, Silva, Brites, Henriques, & Damásio, 2017). Por outro lado, a escolaridade e a preferência por informação revelam uma relação negativa com a "orientação para o entretenimento televisivo" e positiva em associação em relação ao uso da internet, o que sugere que os indivíduos mais escolarizados ou que preferem o conteúdo, tendem a direcionar-se para um repertório de "apenas internet" (Kim, 2016). A escolaridade influi ainda positivamente na 'computação profissional' e 'online', mas desempenha uma relação negativa em relação à televisão. O género e o emprego são previsores muito frágeis e pouco significantes. O rendimento não parece ter qualquer relação significativa com qualquer um dos repertórios (Taneja et al., 2012).

**Fatores estruturais.** A paisagem *cross-media* de acesso a notícias é marcada pela turbulência, tendo-se verificado flutuações de uso de *media* em períodos relativamente curtos. Dados de uma investigação longitudinal realizada na Dinamarca revelam ligeiras descidas em relação ao consumo de informação televisiva, informação no computador, imprensa regional semanal e teletexto, assim como descidas nos diários nacionais e jornais gratuitos, num período de apenas quatro anos. Por outro lado, os telefones móveis, a informação através de tablets e as redes sociais haviam aumentado em importância. Contudo, estas flutuações aparentam ter menos a ver com mudanças de necessidades em relação a conteúdos específicos, mas têm sobretudo relação com um aumento de flexibilidade e conveniência. Ou seja, as flutuações aparentam resultar de recompensa tecnológica ou situacional, que se reflete noutras dimensões como o tempo (Schrøder, 2015). Como refere Smythe, vivemos numa era em que existe a ilusão de uma maior disponibilidade de tempo, sendo que na realidade não teremos mais do que sete horas a mais disponíveis por semana, comparativamente com 1850. Um somatório de tempo médio estimado no uso de televisão, rádio, jornais e revistas corresponderia a 48

horas por semana. Atendendo às referidas sete horas livres a mais, isso significa alguma duplicação. Assim, metade do tempo usado na escuta de rádio decorrerá durante as viagens para o trabalho e um quarto enquanto decorrem cuidados pessoais. Para a televisão, porventura cerca de um quarto ocorre aquando da preparação e consumo de refeições. Deste modo, o tempo dedicado em exclusivo à audiência reduz-se para 22 horas por semana (Smythe, 2006). Entre os fatores estruturais de formação de padrões de consumo, a disponibilidade para ser audiência revelou-se positivamente associada aos cinco repertórios de *media* identificados por Kim. Assim, aqueles que detêm mais tempo disponível para usar os *media* tenderão a ter mais possibilidades de integrar qualquer dos repertórios, com exceção dos "jornais tabloide", que não revelam associação significativa (Kim, 2016). Os padrões de disponibilidade e uso estão profundamente enraizados nos ritmos do dia-a-dia, durante o trabalho, lazer ou deslocação. Os respetivos repertórios dos indivíduos são ativados durante as práticas sociais diárias, assentando no hábito e em ações rotineiras. No entanto, parte das opções resulta de uma avaliação prática (Taneja et al., 2012). O consumo de *media* pelos indivíduos é constrangido pelas suas limitações de tempo, em termos objetivos, mas também subjetivos. Ou seja, a perceção que detêm de falta de tempo para uso dos *media* ou para procura de informação (Couldry & Langer, 2005). Por exemplo, ao nível da disponibilidade da audiência, a variável 'tempo passado no trabalho' revela uma correlação significativa em relação a 'computação no trabalho', enquanto o 'tempo passado em casa' revela o mesmo efeito no 'visionamento televisivo'. O 'tempo passado no trabalho' tem ainda uma correlação positiva com o uso de '*mobile*' e ligeiramente positiva com o 'online', que sugere o uso dos telemóveis e smartphones no local de trabalho, assim como o acesso à internet nos mesmos locais. O 'tempo despendido em deslocações' revela uma relação positiva com o *mobile* e negativa com o online. O que sugere o uso intensivo do *mobile* nos indivíduos que se encontram em deslocação (Taneja et al., 2012).

**Segmentação e assimetrias.** Alguns estudos apontam para que a composição dos repertórios de *media* se guia pelo contexto social em que o *media* é utilizado. Os utilizadores de *media* tiram partido dos produtos e serviços disponíveis num espaço e num tempo da sua escolha, mas sendo os padrões de consumo constrangidos por orçamentos e por ritmos de vida do dia-a-dia. Assim, as teorias de explicação de padrões de consumo baseadas em aspetos psicológicos como preferências, necessidades, atitudes ou humores, que apontam para predisposições e escolhas "racionais" dos *media*, devem tomar em consideração que essa predisposição racional se encontra circunscrita por fatores como o número de opções de *media* disponíveis, quer pelo défice quer pela

superfluidade, pois em casos de excesso, mesmo o recurso a guias de procura implica custos ao nível do tempo. Por outro lado, esta atenção imperfeita sujeita-se à lógica do que os economistas denominam por "bens de experiência", que se caracterizam por uma "variedade infinita", que se traduz pela incerteza de que um novo encontro se venha a traduzir em um resultado equivalente à experiência anterior até que se verifique uma experiência efetiva. Assim, o conhecimento do total de alternativas é tão circunscrito que remeterá sempre para uma hipótese mais ou menos experienciada e formada. Quanto mais acessível e abundante o mercado de *media*, mais complexo o trabalho de atenção e escolha racional. Assim, ao apoiarem-se em motores de busca, os utilizadores remetem para o uso de recomendações, como se verificou com os "líderes de opinião", que direcionavam os outros para os produtos de *media* preferidos. No entanto, no caso dos *media* sociais em redes digitais verifica-se que este processo ultrapassa em escala os encontros face-a-face (Webster, 2010).

A proliferação de plataformas de *media*, nomeadamente com os adventos da televisão por cabo e sobretudo da internet, garante a oportunidade de os interessados permanecerem expostos a informação quase permanentemente, mas propicia também que os menos interessados ou mesmo desinteressados detenham oportunidades amplas de evitar a informação (Ksiazek et al., 2010; Prior, 2007). Prior vaticinara que uma das consequências do aumento de escolhas no ambiente de *media* resulta numa crescente polarização do consumo de informação, onde o aumento de opções alimenta a intencionalidade de os indivíduos procurarem ou evitarem mais informação. O autor identifica duas categorias: "*news junkies*" e "*switchers*", sendo os primeiros correspondentes ao conjunto de indivíduos que aproveita o aumento de opções para alargar a amplitude de busca informativa, enquanto os segundos correspondem ao grupo de indivíduos que recorre a alternativas de *media* que possibilitem a fuga a fluxos noticiosos. Segundo Prior, esta duas tendências podem aumentar as disparidades no conhecimento e pertença política, assim como a inclinação para o voto (Prior, 2007). Num estudo, realizado nos Estados Unidos, sobre o consumo de informação em diferentes plataformas de *media*, percebeu-se que a população estava sensivelmente dividida em duas metades: "*avoiders*" e "*news-seekers*". Os "*avoiders*" correspondem ao segmento de público que consome pouca informação, despende pouco tempo no visionamento de canais noticiosos na televisão por cabo e evita totalmente publicações noticiosas e websites. Por outro lado, os "*news-seekers*" consomem elevados níveis de informação em todos os dispositivos *media*, apesar de a maioria ainda não utilizar websites noticiosos. Os autores procuraram relacionar os padrões de consumo noticioso em múltiplas plataformas de *media* com a participação cívica, tendo identificado uma

relação positiva entre consumo de informação e participação cívica, mas a influência do consumo de notícias é maior entre os "*avoiders*" do que entre os "*news-seekers*" (Ksiazek et al., 2010). Num outro estudo com um propósito idêntico, o estabelecimento de comparações entre o uso singular de diferentes *media* não deixou percecionar diferenças significativas de conhecimento entre os consumidores, independentemente da sua natureza, mas verificou-se que os participantes que reportaram recolher notícias de vários meios de comunicação obtiveram melhores resultados num teste de conhecimento (Papathanassopoulos et al., 2013). Resultados que parecem confirmar os dados de Prior, que vislumbrou que o conhecimento e um sentido de competência cívica parecem estar associados ao uso de múltiplos *media* (Prior, 2007). Assim, parece que aqueles que acedem a *media* noticiosos através de múltiplas plataformas detêm maiores níveis de conhecimento sobre política do que aqueles que usam um meio único. Deste modo, se se assume que um maior volume de tempo despendido em consumo de notícias indica um maior interesse por informação, contudo já se torna questionável que um maior tempo de exposição a notícias se traduza num maior conhecimento de assuntos públicos, assim como num sentimento de estar informado. Parece verificar-se que maior exposição pode traduzir-se em maior conhecimento se simultaneamente ocorrer uma utilização de um maior número de *media* noticiosos (Papathanassopoulos et al., 2013).

A partir do conceito de "aprendizagem indireta" ou de "aprendizagem como subproduto", Prior defende que poderá existir uma possibilidade de que ocorram processos de aprendizagem acerca de fatos políticos relevantes como subprodutos de rotinas não políticas. Esta circunstância vigorava com maior incidência na era do *broadcasting*, quando o ambiente *media* se caracterizava pela homogeneidade de conteúdo. A heterogeneidade da televisão generalista garantia que não era essencial uma motivação específica ou competências para a exposição a determinada informação, pois a "aprendizagem indireta" poderia resultar de informação marginal ao entretenimento. Com a televisão por cabo e sobretudo com a internet, o aumento do número de oportunidades de consumo de *media* garante a possibilidade de evitar a exposição a informação política. Para os fãs de entretenimento, o fluxo de informação política tornou-se muito mais frágil à medida que a possibilidade de escolha aumentou. Assim, mais escolhas podem traduzir-se em maiores assimetrias entre cidadãos, acentuando um fosso entre interessados e não interessados (Prior, 2007). Em simultâneo, no domínio dos processos deliberativos, mais escolhas permitem que os indivíduos se agreguem em torno de conteúdos com os quais estão de acordo, esquivando-se ao incómodo da "exposição transversal" (Mutz, 2007), que lhes permitiria contrapor os seus pontos de vista com outros diversos. Esta impossibilidade de debate e de confronto de ideias, priva

os indivíduos do diálogo e da possibilidade de alcançarem perspetivas comuns em matéria de políticas públicas, o que pode repercutir-se no desenvolvimento de atitudes polarizadas acerca de questões políticas (Stroud, 2008). Tendência que pode dificultar os processos deliberativos, por exigirem a exposição a uma pluralidade de discursos e perspetivas.

## Seletividade, viés e polarização

A teoria de "exposição seletiva" assenta no pressuposto de que os indivíduos tentam acercar-se de fontes de informação que providenciem discursos concordantes com os seus próprios pontos de vista. Existe entre o público uma predisposição para o consumo de *media* que veiculem informação concordante com os seus pontos de vista (Stroud, 2008). Esta conceção tornou-se mais observável, primeiramente, com a ascensão da televisão por cabo, mas rápida e mais eficazmente se reforçou com a internet. A comunicação multicanal da internet corresponde a amplos recursos de informação, onde proliferam múltiplas fontes, desde os *media* prestigiados como as organizações noticiosas de referência até pequenos produtores independentes e individuais. Este volume informativo permite que os cidadãos disponham de diferentes possibilidades e tenham oportunidade de sustentar as suas necessidades de consumo. Mas é exatamente essa multiplicidade de escolhas que permite que os indivíduos possam limitar as suas exposições a fontes que considerem satisfazer as suas expectativas de confirmação dos seus pontos de vista (Iyengar, 2011). A fragmentação dos *media* tornou mais relevante a exposição seletiva, pois o público pode escolher informação ideológica congénere, assim como também detém a opção de se desligar (Arceneaux, Johnson, & Cryderman, 2013).

Aquilo que se pode designar de estruturas de oportunidade para exposição seletiva, definidas enquanto uma gama de diferentes *media*, formatos, géneros e conteúdos acessíveis a uma opção de acordo com as preferências pessoais dos indivíduos. Este conceito lembra que a análise de um determinado ambiente de *media* corresponde a uma estrutura de exposição seletiva específica a um país ou ambiente, que não deve ser transferida para outros ambientes e países. Mas é importante reter que diferentes quadros de estruturas de oportunidade influenciam a preferências individuais, e que esses quadros são diversos conforme os diferentes cenários: países, ambientes *media*, tipos de *media* e géneros (Skovsgaard, Shehata, & Strömbäck, 2016).

A oportunidade de exposição seletiva resulta de diferentes gamas de possibilidades variáveis de acordo com diferentes circunstâncias. Desde a "seletividade *de facto*" (Sears & Freedman, 1967), derivada da escassez de possibilidades de opção até uma aceitação seletiva da mensagem noticiosa, na qual os valores de fação determinam a resistência a informação contrária às suas crenças e opiniões (Iyengar, 2011). Com o aumento da fragmentação e especialização dos *media*, os indivíduos dispõem de maiores condições para evitar publicações generalistas e poder fazer escolhas que confirmem as suas predisposições. Nesse sentido, a internet tem permitido que as pessoas possam construir comunicações altamente individualizadas, filtrando os assuntos incómodos (Sunstein, 2003, 2004). Assiste-se assim a um quadro de consumo permanente de informação congénere em "nichos noticiosos" (Stroud, 2011), "bolhas-filtro" (Pariser, 2011) ou "esferículas" (Gitlin, 1998). Conceitos variados conforme os tipos de *media* analisados e a amplitude da esfera de investigação, mas concordantes na mesma observação de um afunilamento no alcance de diferentes pontos de vista. Uma explicação reside na dicotomia do "fenómeno do *media* hostil" e do "fenómeno do *media* amigável", em que os indivíduos que revelam visões políticas definidas, com afiliação a um partido, grupo ou causa tendem a considerar a abordagem dos *media* como enviesada (Goldman & Mutz, 2011). Os indivíduos que têm propensão a identificar-se com uma das versões de uma história ou acontecimento revelam tendência para considerar que as histórias nos *media* eram enviesadas em desfavor do seu grupo, sendo este um efeito que se acentua entre os indivíduos mais envolvidos e com maiores conhecimentos. Assim, os indivíduos expõem-se seletivamente a mensagens de *media*, limitando os efeitos desses mesmos *media*. Ao disporem de mais opções de seleção, reduzem o efeito de hostilidade, por se confinarem ideologicamente a versões semelhantes ou simplesmente desligando-se de notícias políticas (Arceneaux, Johnson, & Murphy, 2012).

Mas a atividade não esgota nos processos de exposição seletiva, consistindo também em práticas de partilha seletiva. No atual sistema híbrido de *media*, profundamente modificado pelo paradigma de muitos para muitos, em que o modelo de consumo está intrinsecamente associado à produção, através da ação de *prosumers* presente em novos canais de distribuição, como websites, redes sociais na internet e comentários online, também a formação de opinião pública surge modificada, envolvendo ativamente a seleção, receção e partilha de conteúdos por parte dos cidadãos. Os *prosumers*, mais do que recetores de informação, são também membros ativo de partilha de conteúdos em contextos de proximidade, contribuindo para a sua difusão. Assim, grupos que partilham pontos de vista em contextos que estreitam as perspetivas e temas que abordam, funcionam como espaços privilegiados de partilha de convicções, prescindindo de

sentido crítico e de verificação, numa aceitação submissa e mesmo entusiasta, funcionando também como câmaras de reverberação das perspetivas do grupo (Correia et al., 2019).

**Polarização de enclave.** Em última análise, a exposição seletiva com base ideológica ou de fação tende a relacionar-se com maior polarização, enquanto a exposição a *media* não congéneres se materializa em menor polarização. Por outro lado, existe também alguma evidência de que a polarização leve a uma exposição aos *media* congéneres, o que sugere um efeito espiral (Stroud, 2010). A polarização significa que os membros de um determinado grupo tenderão a deslocar-se em direção a um ponto mais extremo face às tendências pré-deliberação dos seus membros. A partilha de visões próximas, sem uma exposição a visões rivais e alternativas tende a afirmar esta predisposição. Os mecanismos explicativos para a polarização serão as influências sociais no comportamento, nomeadamente o desejo de manter a sua reputação e reconhecimento, com a procura de adoção de posicionamentos de acordo com as visões dominantes, e, em segundo lugar, a circunscrição dos grupos e temas em debate, com uma maior persuasão da posição do grupo no quadro argumentativo (Sunstein, 2003). Além do referido encerramento em pontos de vista semelhantes e ao ajustamento das perspetivas pessoais ao pensamento do grupo, existe uma terceira razão mais subtil, mas simultaneamente mais importante, que deriva de a maioria das pessoas não ter muitas certezas em relação ao seu posicionamento na maioria dos assuntos, o que as leva à procura de respostas moderadas nos níveis intermédios, mas a concordância e partilha de pontos de vista idênticos aumenta a confiança, suportada pela corroboração e partilha com outros. O que pode conduzir a um certo "extremismo de enclave", que se verifica quando os indivíduos encerrados em grupos com pontos de vista similares adotam visões cada vez mais extremistas (Sunstein, 2007).

Quando devidamente enquadrada pela via da moderação, a polarização não tem de ser necessariamente negativa, podendo inclusive aumentar a competitividade política e os mecanismos de controlo dos corpos governativos (Testa, 2012). Mas, se a deliberação requer uma medida de desacordo, este é um problema complicado. Se é importante assegurar espaços de deliberação para indivíduos com visões semelhantes, é igualmente importante garantir que estes grupos não ficam isolados do debate com visões dissemelhantes (Sunstein, 2003). A crescente eficácia e precisão de "filtros" aplicados ao consumo noticioso tem vindo a reduzir acentuadamente esta possibilidade de embate com visões dissonantes. O controlo imperfeito suscitava esta possibilidade, o risco atual é que a aplicação de sistemas cada vez mais aperfeiçoados de controlo individual conduza

ao desaparecimento de espaço comuns e ao enfraquecimento da "esfera pública" (Sunstein, 2004). A comunicação política parece ocorrer numa esfera pública mediada que se caracteriza pela dissonância e desconexão, em que algumas esferas públicas digitais e híbridas se revelam promotoras dessa dissonância e desconexão, com consequências para a democracia (Pfetsch, 2018). Este efeito pode ser acentuado ainda por ações específicas de grupos e de indivíduos como os designados "empreendedores de polarização" ou "polarizadores profissionais", que podem emergir de fações tão distintas como grupos religiosos ou de ativistas políticos que têm como objetivo a criação de microesferas em que indivíduos com pontos de vista semelhantes se expõem à confirmação desse ponto de vista num processo deliberativo de confirmação e fortalecimento dessa ideia (Sunstein, 2003).

Mas a exposição seletiva e a polarização parecem poder manifestar-se também ao nível da exposição interpessoal. Muitas vezes, a disponibilidade de parceiros de debate e conversação parece reger-se por uma grande homogeneidade de interações interpessoais (Mutz & Martin, 2001). A segregação espacial, mesmo em grandes cidades, leva a crer que cidadãos vivem distanciados daqueles que detêm posições políticas diferentes da suas, numa "balcanização residencial", que não significa necessariamente "escolha". Pode verificar-se uma "balcanização" de opiniões similares, que resulta de "seletividade de facto" (Sears & Freedman, 1967), mais do que qualquer tipo de "exposição seletiva" efetiva. Assim, a "deliberação de enclave" pode ocorrer como resultado de relações interpessoais e balcanização residencial. Assim, os anteriormente designados "polarizadores profissionais" ou pelo menos polarizadores ativos encontram um campo de atuação nos contextos mediáticos híbridos em que os *prosumers* são convocados para a difusão de informação. Em contextos de proximidade, geográfica, temática ou ideológica, assiste-se a uma produção e partilha acrítica de informações não verificadas, através de informação duvidosa, rumores, teorias da conspiração, *fake news* ou discurso de ódio. Nos *media*, entre blogues, caixas de comentários, redes sociais ou grupos de discussão, surgem grupos que funcionam como câmaras de eco que confirmam e amplificam as perspetivas dominantes. O grupo funciona como modo de ativação, reforço e conversão, que leva a uma aceitação acrítica de informação pouco credível, num comportamento que remete para a propaganda, numa atitude de mobilização interna e de dissonância e desconexão com outros grupos, que se constitui como uma ameaça ao funcionamento da democracia (Correia et al., 2019; Pfetsch, 2018).

Por outro lado, alguns resultados científicos revelaram dúvidas acerca da eficácia da transversalidade nas decisões dos indivíduos. Parece ser pouco evidente que o

visionamento de informação concordante leve os indivíduos a serem mais resistentes a argumentos opostos, assim como não é evidente que a escuta de visões opostas aumente a aceitação desses pontos de vista. Certa parece ser a propensão de fuga, com os indivíduos a ativarem a opção de se desligarem dos temas que não lhes interessam (Arceneaux et al., 2013). No fundo, os indivíduos parecem convictos de não necessitar de factos para expressar opiniões. O público consegue chegar a aproximações razoáveis de decisões políticas informadas através de atalhos ou heurística como votar com base do gosto ou simpatia por grupos que apoiam determinado candidato ou ideia (Iyengar, 2011).

## Consumo de notícias em Portugal e Alentejo

De acordo com dados do *Digital News Report – Portugal 2021*, 68,6 por cento dos inquiridos afirmaram-se interessados por notícias. Valor que ultrapassa em 5,1 pp. o número do ano anterior (63,5%). O consumo de notícias revela-se regular, com 39,4 por cento a indicarem fazê-lo 2 a 5 vezes por dia, e 28,1 por cento a indicarem uma frequência superior a mais de 5 vezes por dia, enquanto 17,2 por cento indicam o consumo de notícias uma vez por dia (OberCom, 2021).

Ao nível da imprensa local e regional, quando observados os números da APCT relativos a um agregado de títulos de imprensa regional, é possível perceber que apesar de um decréscimo da circulação impressa paga[6] entre 2012 e 2016 (-15,9%), esse valor revela-se muito inferior ao decréscimo de circulação paga verificado na imprensa de alcance nacional, que registou uma quebra de -31,6 por cento. Os conteúdos informativos da imprensa regional poderão ter uma maior potencial para a fixação de públicos do que as publicações de alcance nacional (OberCom, 2018b). Números que permitem perceber um papel importante dos *media* locais e regionais e a integração de conteúdos de âmbito local nas dietas mediáticas dos portugueses integra conteúdos de âmbito local.

Entre as principais áreas de procura de informação na imprensa local e regional, além do tema da Covid-19 (57,5%) e informação utilitária como a meteorologia (53,2%), surgem a política local (33%), informação sobre restaurantes e lojas (32,5%), economia local (30,4%), ofertas de emprego 22,8%), escola, creches e educação (22,1%) ou desporto /

[6] A Circulação Impressa Paga comporta o conjunto de vendas por assinatura, vendas em banca e vendas em bloco.

resultados locais (21,3%) (OberCom, 2021). Aliás, uma comparação entre os diversos tipos de *media* permite perceber que os jornais locais impressos e websites desses jornais são o meio mais utilizado para aceder a informação sobre a política local (22,7%). Mais do que as redes sociais (18,2%), canais de televisões locais ou website dessas televisões (16,2%), rádios locais (9,1%) e inclusive políticos / partidos políticos a nível local (10,5%), sendo também o *media* mais importante para o acesso a informação sobre a economia local (24%) (OberCom, 2021). Anteriormente, o estudo *Agenda dos Cidadãos* revelara índices de alguma insatisfação dos públicos face à informação disponibilizada nos jornais locais e regionais, com 50,8 por cento dos inquiridos a afirmarem não ter encontrado temáticas que gostariam de ver abordadas nos jornais. Assim, entre as propostas de alteração defendidas pelos inquiridos encontravam-se: "Mais notícias locais" (78,4%), "Mais temas abordados" (76,4%), "Mais reportagens" (72%), "Maior atenção aos problemas do dia-a-dia" (71,3%) e "Mais voz do cidadão comum" (70,1%) (Correia, Canavilhas, Morais, Sousa, & Carvalheiro, 2014). Em geral, os portugueses revelam uma insatisfação generalizada com os níveis de cobertura mediática das suas zonas de residência, sendo que 32,7 por cento dos inquiridos consideram insuficiente a cobertura sobre a sua área geográfica. Contudo, os habitantes da região do Alentejo estão entre os que menos revelam este sentimento, percecionando como suficiente a cobertura mediática da sua zona de residência (55,1%), sendo, neste aspeto, apenas suplantados pelos habitantes da Madeira (63,5%), e encontram-se simultaneamente entre os portugueses que mais consideram a cobertura da sua área de residência como justa (59,1%) (OberCom, 2021).

O acesso e consumo de informação em jornais locais e regionais ocorre essencialmente em formato impresso. O rácio online / offline dos jornais locais e regionais (0,58) revela uma preferência expressiva pelos materiais impressos. O mesmo se verifica com as rádios locais e regionais, que apresentam um rácio de 0,63. Números completamente diferenciados da imprensa de alcance nacional, que se revela mais acedida em formato online do que em papel (OberCom, 2021).

De acordo com dados de 2010, no Alentejo, 52,9 por cento dos bejenses afirmam ler imprensa regional e 53,1 por cento imprensa nacional. Entre estes públicos, uma maioria de 65,8 por cento afirmam ler semanários, 15,1 por cento mensais, 12,3 por cento quinzenais/bimensais, e 6,9 por cento diários. A maior concentração de leitores ocorre no segmento entre os 25 e os 44 anos (41,3%), "dados que desafiam a imagem de um público da imprensa regional envelhecido". "Embora não seja despiciendo o peso dos leitores com mais de 64 anos (13,1%), há que ter em atenção que este é também o mais

significativo grupo etário da população. Um total de 66,7% dos inquiridos desta faixa etária, aliás, declarou não ler ou folhear títulos regionais. A camada de leitores mais jovens, dos 15 aos 17 anos, é a que menos contribui para as audiências da imprensa regional (3,3%). Embora não se possa ignorar que a sua representatividade populacional é de 4,5%, deve sublinhar-se que 63,5% dos inquiridos com idades entre os 15 e 17 anos declararam não ler ou folhear títulos regionais" (ERC, 2010, pp. 227–232).

## Conversação quotidiana

Habermas, na formulação sobre a ideia de esfera pública remete para uma situação de discurso ideal, em que os cidadãos se envolvem em debates abertos direcionados para o interesse comum, desprovidos de interesse pessoal ou objetivos estratégicos. Esta conversação, que teria lugar nos salões e cafés, seria a base de formação de uma esfera pública deliberativa (Habermas, 2012). Tarde, 50 anos antes de Habermas, analisou os elementos de um espaço público, no qual se incluía a imprensa, a conversação, a opinião e a ação. À imprensa estava reservado o papel de criação de públicos, num modelo que se desenvolvia até à dimensão de uma nação. Segundo o autor, numa antecipação dos fundamentos de alguma teoria posterior, a imprensa estabelece uma agenda a partir da qual se definem as conversas em cafés, que serão cristalizadas em opiniões. A sua conceção assenta em ideias mais tarde defendidas por Habermas, sobre os papéis da comunicação social e do debate na esfera pública, mas Tarde propõe que a conversação não tem de ser exclusivamente política (Katz, 2006). Por conversação, Tarde entende todo o diálogo sem utilidade direta e imediata, em que se fala sobretudo por falar, por prazer, pelo jogo e por delicadeza, sem exclusões. As conversações diferem bastante em enquadramento. Desde a dimensão demográfica, com conversas de pequena cidade entre concidadãos ligados entre si por amizades hereditárias até às conversas de grandes metrópoles, entre pessoas que mal se conhecem. Sugere também uma diferenciação entre conversação obrigatória, cerimonial e regrada e ritual e a conversação facultativa. Tarde distinguiu ainda um papel importante para imprensa na conversação e na formação de opinião, considerando que a imprensa surge como base para a conversação, agindo em conjunto como fatores para a formação de opinião, que dificilmente alcançariam os mesmos efeitos sem esta relação de reforço. Por isso, propõe um modelo em que os jornais alimentam a conversação, a conversação alinhava a opinião, e a opinião espoleta a ação (Tarde, 1989).

Nos seus estudos sobre audiências, Ruddock defende que o uso do termo comunicação em vez de *media*, *media* de massas ou estudos culturais acontece por duas razões. A primeira delas, porque a sobreposição que se verifica entre comunicação mediada e não mediada, que torna difícil distinguir onde terminam os *media* e começa a vida de todos os dias. Segundo, muitos métodos populares nos estudos de audiências têm raízes noutras formas de investigação social (Ruddock, 2007). Este permanente diálogo entre uso dos *media* e conversação encontra eco na investigação, em processos que se propõem a testar o modelo de democracia deliberativa através da análise de quatro das suas componentes: uso dos media, conversação política, formação de opinião e participação política. Uma análise que parte da evidência empírica de que o uso dos *media* e a frequência de conversação política no dia-a-dia têm efeitos positivos na qualidade e consistência da opinião, e de que o uso dos *media* e a conversação política estão associados a atividades de participação ativas (Kim et al., 1999). Estudos sobre a participação discursiva permitem interpretações positivas: esta prática de reunião, partilha de visões com os outros e de aprendizagem sobre perspetivas dissemelhantes pode ser mais frequente do que se esperaria, sendo ainda uma forma essencial de cidadania capaz de promover o envolvimento em processos eleitorais e legislativos (Jacobs et al., 2009). A deliberação pública e a participação discursiva revelaram-se intensas e bastante difundidas. Os autores encontraram mais conversão pública do que antecipavam inicialmente, tendo identificado diferentes espaços, propósitos e formatos de conversação, preocupação com o espírito público e vontade de participação.

**Deliberação e conversação.** No entanto, esta associação positiva entre participação e uso de *media* e conversação encontra resistências na teoria deliberativa. Nomeadamente com foco numa distinção entre diferentes tipos de conversação. Schudson, Gomes e Maia distinguem entre "conversação sociável" e "conversação política, sendo que a primeira é entre pessoas com afinidades, enquanto a segunda pode ocorrer entre pessoas com *background* semelhante, mas pontos de vista e valores distintos. Sendo a segunda aquela que mais se aproxima das condições deliberativas. Se a esfera pública pressupõe a reflexão, a crítica e a argumentação por meio de razões, com respeito e sinceridade, as interações conversacionais quotidianas, marcadas pela fluidez, transitoriedade, prosaísmo e afetividade, parecem distanciar-se das condições de deliberação" (Gomes & Maia, 2008, p. 203). Para Bohman, a deliberação pública só se verifica em processo interpessoal, dialógico e público com o outro (Bohman, 2009), o que o leva distinguir conversação e deliberação. Se a primeira comporta uma atividade conjunta de sociabilidade, não é necessariamente pública, que é uma característica imperativa da deliberação. Ou seja, exige uma audiência irrestrita, na qual todos devem

ter idêntica oportunidade de participar. Algo que não se verifica ao nível do grupo de conversação (Bohman, 2009). A deliberação e conversação distinguem-se por a conversação não ter como propósito a ação, enquanto que a deliberação exige uma finalidade (Talpin, 2013).

A dimensão discursiva e a natureza conversacional, assim como a relação destas com a utilização dos *media*, atravessam diferentes épocas e autores. Kim, Wyatt e Katz arrefecem esta delimitação, definindo que, do ponto de vista da teoria da democracia deliberativa, a conversação política deve ser concebida como um agente contribuinte de melhores opiniões, mas não de participação mais ativa (Kim et al., 1999). Na sua essência, a democracia deliberativa é uma democracia discursiva (Dryzek, 1994), que engloba não apenas procedimentos institucionais como a regra da maioria mas também a cultura política do debate livre e da participação voluntária (Kim et al., 1999). Assim, a deliberação como participação discursiva comporta cinco características: (1) discurso com outros cidadãos, (2) variedade de palcos, entre formais e informais, (3) variedade de formatos (face-a-face, telefone, email ou internet, (4) preocupação pública, seja local, nacional ou internacional, e (5) uma forma de participação que contribui para a política, através da expressão de visões, aprendizagens sobre o posicionamento de outros, partilha de preocupações ou preferências (Jacobs et al., 2009).

Mansbridge destaca o reconhecimento de que a conversação que pretende alcançar uma decisão vinculatória tenha forçosamente de ser distinta de uma conversação que não tem esse fim. Mas considera que essa diferença não é significante para julgar a qualidade da deliberação com propósitos democráticos e que os critérios de julgamento da conversação são inadequados e precisam de revisão. Assim, reclama a inclusão de uma arena de deliberação democrática designada "conversação quotidiana", em contraponto com uma deliberação mais formal que ocorre em processos e assembleias públicas de produção de decisões. A conversação quotidiana produz resultados de maneira não coordenada, através de uma relação de efeitos combinados e interativos de ações dos indivíduos, enquanto uma assembleia produz resultados em conjunto. A conversação quotidiana e o processo de decisão em assembleia diferem em tipologia, mais do que em grau de importância. Se é verdade que apenas a segunda detém capacidade de decisão vinculatória, a conversação quotidiana dos cidadãos acerca de problema de interesse comum comporta o debate e a preparação de um caminho para as decisões governamentais formais e para as decisões coletivas (Mansbridge, 2009).

Dryzek lembra que Habermas, através da ideia de "comunicação sem assunto", e Benhabib, na conceção de "conversação pública anónima", abordaram uma ideia de deliberação difusa na esfera pública, que sugerem uma esfera pública em qualquer espaço e tempo, sob uma forma de constelação de discursos (Dryzek, 2004). Para Barber, a conversação encontra-se no cerne da democracia forte e é central em política. A conversação democrática forte entende-se tanto ou mais como escuta do que como expressão. Esta ideia de "democracia forte" foca-se na conversação, salientando que a distinção em relação ao discurso, pois a conversação, enquanto comunicação, entende-se como receção assim como expressão, audição assim como fala (Barber, 1984). Assim, esta conversação política ou politização da conversa assenta numa convicção de que todo mundo social é simultaneamente político. A designada conversação política comum, no contexto do dia-a-dia, pode incluir deliberação informal ou argumentação assim como debate casual, em que a cultura democrática alcança a sua realização plena (Wyatt, Katz, & Kim, 2000).

A participação discursiva surge como uma forma distinta de outras formas de participação, como por exemplo o voto, associada a capacidades discursivas ou ao designado "capital discursivo". Face a esta conceção de participação discursiva, existe uma interpretação positiva, como sendo uma faceta necessária de uma democracia saudável. É uma atividade reconfortante por si, de partilha de pontos de vista com outros, de apreciação de visões distintas e de preocupações comuns. É importante para uma cidadania informada e pode contribuir para o envolvimento cidadão (Jacobs et al., 2009). O facto de a conversação privada ou semipública envolver um reduzido número de pontos de vista, escassa argumentação e contra-argumentação, num exercício argumentativo relativamente seguro e solidário, pode ser entendido como um nível estagiário de preparação. A conversação torna-se assim importante para estruturar e precisar problemas pessoais e sociais, num contributo para a produção de sentido e de pré-politização ou politização da experiência pessoal (Gomes & Maia, 2008).

Por "conversação política" Kim, Wyatt e Katz entendem todos os tipos de conversa, debate ou argumentação, desde que assumidos voluntariamente por cidadãos livres sem um propósito ou agenda pré-definida. É desta forma que os cidadãos podem ligar as suas experiências pessoais com o mundo político. Embora possa ocorrer na esfera privada, os *inputs* (informação, tópicos e assuntos) provêm do exterior e os outputs são devolvidos ao sistema e mundo político (Kim et al., 1999). A política encontra-se simultaneamente em nenhuma parte e em toda a parte. Em nenhuma parte como significado de que não existe um domínio especificamente político, pois a política encontra-se em todas as

áreas, porque nenhum domínio da vida social se encontra imune a relações de conflito e poder. A política inclui-se em tudo o que fazemos sem nunca ser a totalidade daquilo que fazemos (Shapiro, 2003).

Schmitt-Beck e Grill defendem a existência de diferentes tipos de conversação, desde a conversação informal privada, semipública e pública, até aos debates em eventos públicos, e que estas diferentes arenas de discussão política estão interconectadas. Para estes autores, a comunicação política dos cidadãos é considerada como um subsistema dentro do sistema deliberativo, comportando quatro arenas sequenciais, da sala de estar às salas de reunião. Três destas esferas discursivas são informais, constituindo a conversa de todos os dias, casual, sem propósitos nem estrutura, espontânea e de fluxo livre. A primeira arena discursiva corresponde à conversação com as redes próximas, completamente privadas, envolvendo próximos em espaços protegidos e entre pessoas com ligações estreitas. Engloba muitas vezes a família e amigos mais próximos. A segunda arena ocorre em espaços semipúblicos, como locais de trabalho, bares ou espaços de vizinhança, envolvendo pessoas que se conhecem, sem profundidade, comportando colegas de trabalho, vizinhos, membros e frequentadores dos mesmos clubes e espaços de lazer. São relações secundárias, de laços fracos, fora das redes mais próximas dos indivíduos e é uma esfera regulada por regras de etiqueta. A terceira esfera discursiva é formada pela conversação política em locais públicos e ocorre de forma acidental entre pessoas que não se conhecem. É informal, mas ocorre fora das redes de relações dos indivíduos, em espaços abertos, sem controlo de acesso dos participantes. O exemplo dos transportes públicos, bares ou salas de espera, em que estranhos têm de partilhar o mesmo espaço por um período em comum, geram oportunidades de encontros políticos. Por fim, a quarta arena discursiva é referente à comunicação formal entre participantes de um debate público organizado. Este tipo de conversação é instrumental, focado tematicamente, nomeadamente em assuntos de políticas públicas, com horários definidos e num formato institucionalizado. São exemplo as assembleias municipais, iniciativas cidadãs, campanhas partidárias, minipúblicos deliberativos. A análise de transmissões desde as arenas informais do mundo da vida até à decisão política revela que as quatro arenas se encontram interconectadas entre si. O envolvimento em conversações informais é um bom previsor de participação em arenas formais públicas. Sem ser possível estabelecer uma relação direta entre as conversas informais e as participações formais, existe essa possibilidade pela associação entre as diferentes arenas. As conversações informais parecem empoderar e motivar os indivíduos para a participação em debates mais exigentes (Schmitt-Beck & Grill, 2020).

Na investigação empírica, a conversação emergiu como uma prática frequente. Jacobs, Cook e Delli Carpini reconhecem ter ficado surpreendidos por encontrar mais conversação pública do que o esperado. Algo que pode corresponder a uma resposta às críticas acerca de a deliberação pública ser elitista e exclusivista. A conversa tradicional foi a forma de participação discursiva mais frequentemente referenciada, por 68%. Em simultâneo, muitos inquiridos revelaram participar em pelo menos um (24%) ou dois atos discursivos (22%). O que demonstra que a deliberação pública e a participação discursiva ocorrem de forma mais robusta e frequente do que se supunha. Cerca de dois terços dos americanos revelaram envolver-se em conversação pública e cerca de um quarto em modelos de deliberação mais exigentes formal e temporalmente. Existe algum viés, pois pessoas com mais tempo e dinheiro tendem a dispor de mais condições de participação em fóruns públicos (Jacobs et al., 2009). Noutras investigações, a conversação geral foi referida como regular, destacando-se a sua prática no espaço casa (própria e familiar), local de trabalho, clubes e organizações cívicas, mais raramente em locais de culto, e menos ainda em bares, restaurantes ou centros comerciais. O modo de discutir os assuntos é distinto de acordo com os locais. Por exemplo, os temas educação e crime, surgem como discutidos em termos de dimensões pessoais e familiares. Quando discutidos em casa, embora predomine a dimensão pessoal, emergem interpretações transversais, com inclusão de uma dimensão política na conversação. Mas quando o local de debate é o local de trabalho, o foco passa a ser público e político. Quando o local de discussão são os clubes e as organizações cívicas, o foco destes temas recai definitivamente em questões governativas. O que revela conversações distintas em locais diferentes (Wyatt et al., 2000). O local de trabalho surge como o espaço mais provável de ocorrência de exposição transversal, por ser o local do dia-a-dia onde os indivíduos se encontram em permanência com outros que podem possuir visões contrastantes (Mutz & Mondak, 2006). A maioria dos respondentes reconhece sentir-se livre para abordar os assuntos em discussão. Embora seja relevante que essa conversação ocorra essencialmente entre pessoas conhecidas e que normalmente partilham uma visão idêntica. A maioria das pessoas acredita que o seu círculo de relações mais próximo detém as mesmas orientações políticas e entre aqueles que acreditam existir diferenças, afirmam-nas como ligeiras (Wyatt et al., 2000).

A centralidade da conversação encontra ainda uma âncora na teoria dos efeitos limitados e na consciência de que as relações pessoais podem desempenhar um papel fundamental na aquisição de informação e na decisão. Após uma fase de predominância de teorias de efeitos dos *media*, assentes na convicção de audiências generalizadas, simultaneidade de receção e influência direta dos *media* sobre os indivíduos, a análise do peso das relações

pessoais derivou numa revisão destes paradigmas para conceções de seletividade de audiências, adoções ao longo do tempo e mediação de redes sociais e de influência (Wolf, 2009). Estudos de Lazarsfeld sobre eleições e decisões acerca do voto, nos anos 40, verificaram forte homogeneidade na orientação política entre amigos e família, e que esses grupos primários exerciam pressão normativa nas decisões dos seus membros. A partir daqui surge a ideia do líder de opinião que reconectou a investigação sobre *media* nas redes interpessoais (Katz & Lazarsfeld, 2006). O modelo conversacional de democracia e a conversação informal entre as pessoas podem deter um papel mais importante do que é normalmente reconhecido, inclusive numa sociedade em que o espaço público se encontra em transformação com o uso de novas tecnologias de *media*. (Wyatt et al., 2000).

A crítica à investigação sobre efeitos dos *media* não é nova. Já nos anos 60, Klapper optou por referir a influência dos *media* em vez de efeitos, concebendo os *media* como um elemento entre um complexo sistema de fatores ambientais e culturais. Hoje, a sociedade está cada vez mais saturada de *media*, sendo cada vez mais difícil distinguir os *media* de outros fenómenos sociais e culturais (Giles, 2003). A teoria identifica a existência de quatro fatores intermédios entre os *media* e as massas, que alteram os efeitos: exposição, *medium*, conteúdo e predisposições; além das relações interpessoais (Katz & Lazarsfeld, 2006). Certo é que ao nível da participação e envolvimento, os indivíduos não se sustentam apenas da informação vinculada pelo *media* e transportam para as suas conceções e decisões a experiência pessoal e as experiências de outros, numa miscelânea de instrumentos de enquadramento da realidade que integra os *media* entre outras referências. Na construção de significados, as pessoas negoceiam com os *media* e apoiam-se também em outras fontes.

Katz e Lazarsfeld assinalam que, muitas vezes, as ideias penetram o público lentamente e, mais importante, frequentemente pela interação de vizinhança, aparentemente sem qualquer influência dos *media* de massas. Assim, existem duas características das relações interpessoais que atuam como agentes ativos na circulação de informação: (1) as relações interpessoais parecem funcionar como pontos de ancoragem das opiniões individuais, atitudes, hábitos e valores, e (2) as relações interpessoais implicam redes de comunicação interpessoal. Os grupos primários podem servir como canais de transmissão dos *media* de massas, reforçando ou contrariando a mensagem dos *media*, através da partilha de opiniões e atitudes e das redes de comunicação. Este efeito ocorre diferenciadamente, conforme a dimensão do espaço público e a demografia. Por exemplo, em meios menos desenvolvidos os contactos face-a-face parecem desempenhar

um papel mais importante do que aquele que têm em meios mais densamente povoados nas sociedades ocidentais. Assim, torna-se inevitável a redescoberta do "grupo primário". Os líderes de opinião não são um grupo à parte, mas todas as redes interpessoais são potenciais redes de comunicação de onde pode emergir um líder de opinião com um papel-chave na comunicação (Katz & Lazarsfeld, 2006).

Deste modo, acentua-se o peso da variável das relações interpessoais, pois a resposta de um indivíduo a uma campanha não pode ser analisada sem atender ao ambiente social em que vive, assim como ao carácter das suas relações interpessoais. Estes contextos interpessoais influenciam a reação aos *media*, pois os indivíduos procuram aumentar a estima daqueles que lhes estão próximos (Katz & Lazarsfeld, 2006). Acresce que as pessoas vivem habitualmente em ambientes razoavelmente homogéneos, em enclaves autosselecionados, com outros indivíduos com perspetivas semelhantes, o que limita bastante a sua interação com perspetivas dissonantes (Mutz & Martin, 2001). Os membros de um grupo familiar ou de amigos tendem a partilhar atitudes similares acerca da política ou religião e, segundo a teoria do grupo de referência, os indivíduos parecem ter em mente determinados grupos quando expõem as suas opiniões (Katz & Lazarsfeld, 2006). A "seletividade *de facto*" resulta, deste modo, das escolhas de estilo de vida que se correlacionam com perspetivas políticas e origina uma relação enviesada com pessoas que partilham pontos de vista idênticos. Esta circunstância é um obstáculo á formação de uma esfera pública (Mutz & Martin, 2001).

Noelle-Neumann, na sua abordagem à "espiral do silêncio", reflete que o sentimento de pertença a uma maioria encoraja a conversação política. Face a um clima favorável a respeito de um tema dominante, existe uma maior predisposição para o debater com os outros. O inverso é verificado em situações de inferioridade numérica, em que a dissonância conduz a uma menor participação e expressão (Noelle-Neumann, 1993). Uma visão que reflete os benefícios da conformidade. Os indivíduos que menos se conformam com as opiniões da vizinhança próxima tendem a ser aqueles que são menos mencionados quando os outros são questionados acerca dos melhores amigos. Os indivíduos conformados tendem a alcançar aceitação e amizade. Por isso, aqueles que pretendam notabilizar-se dentro de um grupo devem identificar-se com as opiniões e valores dos outros membros do grupo (Katz & Lazarsfeld, 2006; Sunstein, 2003, 2007). Confirma-se a perceção de que a vontade de discutir está associada à perceção de se encontrar em opinião maioritária, num ambiente familiar ou amigável, conforme a proposta de espiral do silêncio (Noelle-Neumann, 1993). Assim, o desejo de harmonia nos relacionamentos interpessoais torna o desacordo relativamente pouco frequente e

difícil de concretizar. Acresce ainda uma tendência para uma balcanização residencial que reduz as possibilidades de encontros heterogéneos face-a-face (Mutz & Martin, 2001).

Apesar de a "exposição transversal" ser identificada como um desmobilizador de participação, que leva os indivíduos mais expostos a esta a exposição a preterirem a participação e o menos expostos a participarem mais (Mutz, 2007), outros autores contestam que a exposição transversal a visões contrastantes possa contribuir para uma menor participação. Em alguns casos e formas de ativismo, a exposição transversal parece ter o efeito de motivador de participação (Pattie & Johnston, 2009). Na verdade, aqueles que falam de política com maior frequência revelam maiores probabilidades de possuir opiniões mais consistentes, claras e consideradas. A conversação política é em si própria um processo de pensamento e deliberação que pode levar os indivíduos a opiniões mais razoáveis. Pode abrir as mentes das pessoas e aumentar a reciprocidade e imparcialidade, ao providenciar oportunidades para a consideração de temas a partir de pontos de vista diferentes e até mesmo opostos. A conversação é um elemento central na democracia participativa, que refina a qualidade da opinião em termos de concetualização e operacionalização (Kim et al., 1999).

Os cidadãos que utilizam mais frequentemente fontes diversificadas de informação, em redes de conversação, tendem a revelar um maior nível de envolvimento cívico e de participação (Gomes & Maia, 2008). Por isso, também se verifica que quanto maior a rede de relações, maior a probabilidade de abertura ao conflito em conversações políticas, por isso maior a probabilidade de envolvimentos em conversas deliberativas (Moy & Gastil, 2006). A quantidade de *media* usados está intimamente relacionada com a frequência de conversação política no dia-a-dia e em assuntos específicos, a vontade de discutir está relacionada não apenas com a identificação com a opinião maioritária, como sugerido na espiral do silêncio, mas também com uso dos *media* e conversação política. O uso dos *media* e a conversação política têm efeitos positivos na qualidade de opinião, e estão intimamente associados a atividades participativas (Kim et al., 1999).

# Capítulo 3. Orçamentos participativos

Em muita da teoria política, o princípio da representação deve ser equilibrado com espaços de participação, e o princípio da maioria com espaços de deliberação. Enquanto o pressuposto democrático afirma que a democracia é o exercício de poder pelo povo, concebido em conformidade com o sufrágio universal, existe um movimento contrário no sentido de reduzir o número de decisores, determinados de acordo com algumas qualidades. Na base desta tendência encontra-se a complexificação da sociedade e do âmbito das decisões, que, em simultâneo, pressupõe que os cidadãos serão demasiado inexperientes e emocionais para decidir. O poder popular restringe-se assim à *accountability* e a um relativo poder de controlo e eventual punição sobre aqueles que se encontram em exercício no poder, aplicado através do voto. No entanto, as eleições desenrolam-se em intervalos de tempo longos, oferecendo um quadro de opções limitado, que deixa de fora do âmbito da decisão a maioria dos temas que influem na vida dos cidadãos. Circunstâncias que parecem contribuir para a tendência para a apatia, cinismo e egoísmo (Della Porta, 2013).

Será por isso que o sistema democrático vive hoje o paradoxo de, simultaneamente, ver aumentar como nunca o número de democracias no mundo e observar a redução do grau de satisfação em relação às mesmas. A desconexão entre os ideais democráticos e a sua performance interliga-se com algum alheamento e cinismo, que se traduz na redução dos níveis de participação dos cidadãos, nomeadamente através do voto. A propósito deste pressuposto alheamento e cinismo, Teixeira alerta para a distinção entre atitudes dos cidadãos "quer em relação aos valores e princípios estruturantes da democracia (apoio difuso), quer em relação às suas principais instituições e atores políticos (apoio específico)" (Teixeira, 2018, p. 13). Enquanto os estudos revelam uma adesão largamente maioritária aos valores, normas e princípios democráticos, identificam igualmente uma visão bastante negativa face ao funcionamento concreto do regime democrático e especificamente das suas instituições e atores. As causas de mal-estar deixaram de ser exógenas às democracias, para se tornarem endógenas, residindo o descontentamento no funcionamento das instituições-chave da democracia e respetivos titulares. A atitude crítica dos eleitorados face à democracia não se traduz em preferência por outras alternativas de carácter mais autoritário, mas sim pela vontade de aperfeiçoamento e aprofundamento da democracia. É o que acontece em Portugal. Em termos de "apoio difuso", os portugueses revelam um inequívoco apoio à dimensão normativa da democracia, enquanto relativamente ao "apoio específico, naturalmente mais volátil e

influenciado pelo curto prazo, Portugal apresenta valores mais baixos do que os observados nos outros países da Europa Meridional e muito inferiores aos observados na Europa ocidental e Europa do norte (Teixeira, 2018). Aliás, observa-se "uma tendência decrescente da confiança dos europeus nestas instituições políticas, que afeta Portugal de forma particularmente grave" (Belchior, 2015, p. 65). Em relação ao governo, a confiança é bastante baixa, com valores médios mais reduzidos quando comparados com todos os países europeus, e poderão ser explicados em parte pela "perceção que os eleitores têm de que os governos (e os partidos que os suportam) violam frequentemente – de forma mais ou menos profunda, mais ou menos assimétrica – os compromissos eleitorais assumidos aquando da campanha eleitoral" (Teixeira, 2018, p. 85). Também em relação ao Parlamento, apenas pouco mais de um terço dos portugueses diz confiar nesta instituição, percecionando a sua partidarização e referindo não representar o ponto de vista dos eleitores. Mas é em relação aos partidos políticos que os níveis de desconfiança atingem os seus valores mais elevados. Uma tendência transversal a todas as regiões europeias (Teixeira, 2018).

Uma outra variável que indicia o distanciamento e desconforto dos indivíduos em relação à política é a variável de *distância ao poder*, conforme enunciada por Cabral. Esta, comporta duas dimensões, uma subjetiva, relativa à perceção da capacidade de influenciar, e outra objetiva, relativa à participação dos indivíduos em diversos tipos de associações cívicas. De acordo com Cabral, "nenhum recurso parece estar tão mal distribuído, na sociedade portuguesa, como o "poder", ou melhor talvez, a cidadania." (Cabral, 1997, p. 146). Segundo dados analisados, mais de 60 por cento da população portuguesa não integrava qualquer associação cívica e não considerava ter qualquer influência no país. Ainda em relação ao "poder", 24 por cento acreditavam ter uma relação "ténue". Números que que indicam que cerca de 85 por cento da população se sente integrada nos dois escalões de maior distância ao poder. Em sentido inverso, apenas 3 por cento se identificavam com o nível máximo de aproximação ao poder e 7 por cento com um grau de proximidade apreciável. Os correlatos sociodemográficos são idênticos, sendo os homens, mais jovens e mais instruídos, em particular os últimos, a sentirem-se mais próximos em relação ao poder. Quando relacionado o nível de instrução com o sentimento de proximidade face ao poder, Cabral verifica que 20% dos inquiridos com formação superior ou média se identificavam como próximos do poder, enquanto acontece o mesmo em relação a 14% com instrução secundária, 5% com o 1.º ciclo ou instrução primária, e com 1% dos que não completaram instrução primária ou não foram à escola. Pelo contrário, apenas 31% dos universitários se encontravam no

escalão de máxima distância ao poder, em contraponto com os 83% que não completaram a instrução primária ou não foram à escola (Cabral, 1997).

**Crítica.** A democracia encontra-se sob inúmeras críticas, de origens diversas. Segundo Cohen e Fung, para os teóricos da democracia radical, os défices democráticos nos sistemas representativos concorrenciais assentam em três valores políticos essenciais: responsabilidade, igualdade e autonomia. Em termos de responsabilidade, a democracia assente na representação pode atrofiar a capacidade de julgamento dos cidadãos em relação aos eleitos, tendência que se pode alargar à abstração de todo o julgamento de assuntos públicos, redundando em julgamentos medíocres quando em situações extremas são obrigados a isso; a igualdade é uma das grandes conquistas da democracia, mas o tratamento equivalente dos cidadãos no processo de decisão coletiva não se liberta das desigualdades económicas e sociais, que talham as capacidades de influência política; e o sistema representativo revela-se incapaz de assegurar e promover a autonomia política dos cidadãos, limitando-se a permitir a afirmação de interesses particulares e capacidades diferenciadas de mobilização (Cohen & Fung, 2011).

Do mesmo modo, de acordo com Della Porta, as democracias liberais cresceram com base em três mecanismos: *accountability* dos partidos, assunção do Estado-nação como fronteira definidora das decisões, e redução das desigualdades. Condições que foram desafiadas pela globalização, com a perda de poder dos partidos, perda de poder do Estado-nação para as organizações internacionais, e mudança de poder do Estado para o mercado. Progressivamente, o modelo democrático tem vindo a ser desafiado pelas mudanças na sociedade. A aplicação da democracia liberal a fronteiras nacionais, conducente à competição entre Estados, é uma visão que se tem alterado. Em parte, pelo efeito do aumento de relevância da política internacional, através do aumento de organizações transnacionais, e acordos e conferências internacionais. Entre estas organizações estão as financeiras como o Banco Mundial e o FMI, mas também os programas macrorregionais como a UE, que também têm vindo a aumentar o poder sancionatório (Della Porta, 2013). Esta rede de interdependências globais e o aumento crescente de influência destas organizações tem colocado em causa os princípios de legitimação das democracias liberais como representantes da vontade dos cidadãos.

Mas o processo de desgaste não se circunscreve às pressões que resultam do quadro da globalização. A nível interno, a democracia liberal representativa tem vindo a exaurir-se também pelo desgaste dos atores internos. Em primeiro lugar, pela deflagração de tendências menos democráticas. “Nos países ocidentais, o sistema representativo carece

de reparações urgentes. Está cercado por várias tendências não democráticas, como o declínio dos parlamentos e o aumento de forças armadas secretas, agências governamentais e outras formas de censura estatal" (Keane, 2002, p. 165). Elementos que comprometem a democraticidade. Em segundo lugar, os partidos políticos, que se constituem como fontes essenciais para os cidadãos, por corresponderem a fontes confiáveis para a *accountability* e garante de um certo grau de continuidade dos atores, devido à sujeição a prémios e punições eleitorais, têm vindo a perder a capacidade de funcionar como identificadores de longo termo de identidades. Vontades e ideias que têm vindo progressivamente a entrar na esfera da política, permanecem órfãs da vocação partidária, e, por conseguinte, o mesmo acontece com as novas identidades que se afirmam no espaço da reivindicação política. Ainda de acordo com Della Porta, os movimentos de protesto dos anos 60 foram os indicadores iniciais do afastamento entre partidos e cidadãos, revelando a inabilidade dos partidos para representarem os cidadãos nas novas linhas de conflito, o que viria a desembocar na permeabilidade destes a temas como a discriminação de género e proteção do ambiente (Della Porta, 2013).

Simultaneamente, cresce entre os cidadãos um sentimento de descrença no poder do voto e uma crescente desconfiança nas instituições e classe política, assente em suspeitas de corrupção, politização do Estado e administração pública, uso inadequado de bens públicos e benefício de interesses privados. Um sentimento a que não estão imunes os partidos, também em perda de credibilidade. Gera-se assim um sistema que parece promover a apatia reinante e favorecer a democracia de votantes mais do que a democracia de cidadãos (Dias, 2014a). No entanto, a desconfiança em relação à capacidade de a democracia cumprir com as suas promessas não deve ser exclusivamente atribuída à classe política, pois a perceção de distância entre representados e representantes resulta também da ação dos *media* e de um crescente acesso à escolaridade, que torna os cidadãos mais exigentes em relação ao cumprimento de expetativas democráticas. Se a participação através do voto e a confiança dos cidadãos nos partidos políticos e noutras instituições políticas se tem deteriorado, também é verdade que os cidadãos emergem em participação em novos movimentos sociais, organizações da sociedade civil, redes, grupos ativistas, envolvendo-se em temas particulares, mas que refletem a vitalidade democrática (Dahlgren, 2009). Assiste-se à formação de redes transtemáticas e transnacionais com abrangentes repertórios de protestos. Habermas estaria atento a estas novas formas de protesto, que se desenrolaram nos anos 60, na Europa e Estados Unidos, e aos novos valores pós-materialistas, que se desenlaçam das questões de *old politics* da segurança económica, militar e policial e se entrelaçam nas questões ligadas à qualidade de vida, ambiente e

direitos humanos, quando redefine o papel da esfera pública na sua teoria. Os conflitos que ocorrem nas sociedades capitalistas avançadas não ocorrem através dos partidos políticos, e não se podem resolver por meio de dinheiro e poder, mas em torno de uma nova gramática sobre estes fenómenos.

A par destes movimentos sociais e culturas cívicas alternativas, assiste-se a um impacto destas tendências nos processos democráticos. A contemporaneidade verifica um aumento de autoridades não eleitas, de carácter tecnocrático, e uma governação multinível, com entidades supranacionais e infranacionais, traduzida numa ideia de "boa governança", que conjuga a "democracia convencional" com a "democracia orgânica" da sociedade civil. Estas conceções de democracia levantam questões acerca da fragmentação do poder e levam a equacionar o perfil democrático de algumas destas instituições. Existem riscos relativos à legitimidade e transferência de poder, nomeadamente com efeitos na perda de poder dos cidadãos para as grandes organizações e grupos de interesses (desprivilegiando cidadãos com interesses gerais), além do possível aumento da corrupção. As grandes decisões políticas podem ocorrer em esferas do domínio da economia, políticas sociais e política externa, fora da jurisdição dos cidadãos e das autoridades nacionais, num cenário de "impotência democrática" das autoridades nacionais. No entanto, a "boa governança" acarreta positivamente um aumento de participação cidadã através da extensão de mecanismos de democracia participativa, nomeadamente em OP, reformas eleitorais e constitucionais, referendos ou iniciativas populares (Freire, 2015). Estas dimensões positivas implicam o aumento de debate, com conceções participativas e inclusivas, em contraste com a delegação de poder em representantes, visões maioritárias e deliberativas, com saliência para as decisões por consenso. Nestas denominadas inovações democráticas e participativas tem-se tentado implementar mecanismos de maior controlo e decisão por parte das comunidades, com aplicação de passos intermédios como a consulta, parceria ou delegação, e através do ensaio de experiências deliberativas em várias instituições, em diferentes níveis territoriais, como são exemplo os referendos, a ciberdemocracia, os júris de cidadãos, os minipúblicos selecionados, ou os orçamentos participativos (Ackerman & Fishkin, 2002; Fishkin, 2003, 2011a, 2011b; Joas, 2013; Sebastião, Pacheco, & Santos, 2012; Sintomer & Ganuza, 2011; Sousa Santos, 1998b). Existe alguma dificuldade em definir-se a ideia de inovação democrática, sobretudo porque estas denominadas inovações raramente correspondem a verdadeiras invenções, mas são essencialmente reinvenções ou cópias de modelos anteriores. Uma prática relacionada sobretudo com as tecnologias, mas agora também aplicada em política.

Verifica-se, a partir de vários estudos de caso, a existência de um esforço dos governos locais em dar pequenos passos no sentido de envolvimento de grupos limitados de atores nos processos de decisão. Naturalmente, estes processos não visam modificar a base política local, mas indicar linhas de mudança na política local (Joas, 2013). São as chamadas políticas "*from below*", desenhadas a partir da perspetiva e interesse dos cidadãos, para as quais não há ainda regras totalmente definidas, sendo variáveis em termos de participação, deliberação e *empowerment*. Para Geissel, termos como 'democracia forte', 'democracia profunda' ou 'democracia participativa' correspondem a inovações, mas são usadas como conceitos normativos alicerçados numa ideia de maior participação. Nesse sentido, a autora estrutura as denominadas inovações democráticas em três grandes grupos: governação cooperativa, procedimentos deliberativos e procedimentos de democracia direta (Geissel, 2013a). No entanto, muitas destas inovações democráticas têm uma existência efémera, através de estudos-piloto que acabam por ser interrompidos. A democracia exige previsibilidade de mecanismos e as formas de inovação testadas, apesar da mecânica dialógica evidenciada e do carácter deliberativo, não têm conseguido ter efeitos duradouros nos processos políticos. Contudo, o Orçamento Participativo, iniciado em 1989, em Porto Alegre, constitui-se como um mecanismo político inovador que ultrapassa a efemeridade de muitas outras experiências.

## Percurso histórico do OP

Entre os movimentos que emergem como alternativas ao modelo tradicional de democracia, com dinâmicas mais formais ou informais, surge o movimento dos Orçamentos Participativos (OP), que procura envolver os cidadãos na discussão e decisão das prioridades de orçamentos públicos, podendo afirmar-se que consiste numa ponte entre instituições liberais e modelos participativos e deliberativos (Della Porta, 2013; Wampler et al., 2018). Conforme visto anteriormente, a tensão entre participação e deliberação desemboca em duas orientações. De um lado, o foco na deliberação, através do desenho de instrumentos de pequena escala que, com recurso a amostras de públicos, consigam manter os parâmetros de diálogo crítico deliberativo (Fishkin, 2003, 2011a). De outro, o foco na participação, inscrito numa esfera pública alargada, conversacional e mediatizada (Chambers, 2009; Mansbridge, 2009; Mansbridge et al., 2013). Os OP surgem num ponto de interpenetração entre estes dois focos.

Em termos históricos, Dias sintetiza o desenvolvimento das experiências de OP em cinco fases: Fase I: período de experimentações (1989-1997), correspondente a dois mandatos governamentais no Brasil (1989-92 e 1993-96), em que mais de três dezenas de municípios iniciaram OP, sendo Porto Alegre e Montevideu os exemplos mais ilustrativos; Fase II: massificação brasileira (1997-2000), equivalente ao mandato seguinte, em que mais de 140 municípios adotaram esta iniciativa; Fase III: expansão para fora do Brasil e diversificação (depois de 2000), que corresponde ao período em que inúmeras experiências de OP surgiram em localidades da América Latina e Europa, através de adaptações locais e alterações aos modelos já existentes; Fase IV: construção de redes nacionais e internacionais de OP (início em 2007/08), em que as redes e iniciativas diversas em países como o Brasil, Espanha, Argentina, Chile, Colômbia, Alemanha, Portugal, Reino Unido ou EUA estruturam redes de experiências e atores de OP; e Fase V: aumento de escala e integração em sistemas de participação cidadã mais complexos e abrangentes corresponde a uma fase ainda em desenvolvimento (Dias, 2014a).

Estas cinco fases podem organizar-se em dois grandes grupos: um primeiro de afirmação do OP como pilar de políticas públicas para a participação, associado a metodologias complementares; e um segundo, resultante da identificação de problemas e de grupos sociais sub-representados, que enforma na criação de outros espaços e canais de participação, que tenderão a estruturar-se em sistemas de participação mais ambiciosos na promoção de mecanismos de envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos. Em alternativa, as cinco fases podem ser ainda estruturadas em dois grandes períodos do processo de disseminação dos OP no mundo: um primeiro que agrega as primeiras três fases, que pode ser denominado de "procura individual", que se caracteriza pela curiosidade e por uma atitude proativa por parte dos interessados que procuram informação sobre os OP; e um segundo período, apelidado de "oferta organizada", que engloba as duas últimas fases, e que comporta a organização de conferências e encontros temáticos, formações, e a criação e elaboração de websites, guias e manuais, visando o fortalecimento de experiências existentes e o aparecimento de novas, numa atitude de proatividade de grupos organizados com vista à introdução do OP nas agendas política, social e mediática. Esta segunda fase caracteriza-se ainda pelo policentrismo, desviando-se da influência das experiências iniciais, como Porto Alegre, e acolhendo visões políticas mais conservadoras (Dias, 2014a).

Este modelo de cinco fases apoia-se e expande o modelo de três estádios de desenvolvimento dos OP, estruturado por Cabannes, que definira uma primeira fase,

caracterizada pela experimentação, que decorreu entre 1989 e 1997, em algumas cidades como Porto Alegre e Santo André (Brasil) ou Montevideu (Uruguai). A segunda fase, denominada difusão brasileira, corresponde ao período entre 1997 e 2000, quando mais de 130 municípios adotaram o OP. Por fim, o estádio de expansão e diversificação, equivale ao alastramento pela América Latina e Europa, que se verificou após 2000 até a data da investigação (Cabannes, 2004). Na transição entre ambos os modelos, Dias avançou com uma proposta de quatro fases: Fase I - experimentações (1989-1997); Fase II - massificação brasileira (1997-2000); Fase III - expansão fora do Brasil e diversificação (2000 em diante); e Fase IV - construção de redes nacionais e internacionais de OP (atualidade) (Dias, 2014a).

Em comum aos vários autores e propostas, identifica-se a origem dos orçamentos participativos com o Orçamento Participativo de Porto Alegre, iniciado em 1989 (Avritzer & Vaz, 2014; Dias, 2014a; Sousa Santos, 2002; Sintomer et al., 2013, 2012), depois de algumas experiências incipientes em pequenas cidades brasileiras. Este OP foi resultado de uma combinação de alguns fatores específicos do período que se vivia na democracia brasileira e de características do Rio Grande do Sul. Nos anos 80 do século passado, o Brasil era um dos países com maior assimetria de rendimentos no mundo e encontrava-se numa fase de transição da ditadura para a democracia. No final desta década, a democratização do Brasil havia levado à emergência de novas formas de participação, com a nova infraestrutura legal de participação providenciada pela Constituição de 1988, que descentralizou a autoridade política e que cedeu às administrações municipais os recursos e independência política para reestruturar o processo de elaboração de políticas públicas. Os municípios passaram a deter autonomia política, administrativa e financeira, ao mesmo tempo que se previa a possibilidade de participação e iniciativa popular (Vitale, 2004; Wampler & Avritzer, 2004). Neste cenário, Porto Alegre foi a única cidade brasileira em que o conflito político pós-democratização se fez entre partidos de esquerda, tendo-se centrado essa oposição na questão das políticas participativas. Simultaneamente, a região do Rio Grande do Sul caracterizava-se por um forte movimento de organizações da sociedade civil, que desempenharam um papel fulcral no lançamento da ideia de participação na elaboração orçamental, ao reclamarem a criação de instituições deliberativas na produção de políticas públicas, e que viriam a encontrar eco nas reclamações de participação que surgiram nos primeiros tempos da nova administração do Partido dos Trabalhadores (PT) (Avritzer, 2010).

Assim, o OP acaba por resultar de uma confluência de processos *top-down*, da administração para as bases, e, simultaneamente, *bottom-up*, das bases para o topo hierárquico, promovidos pelo Governo local de esquerda, que impulsionou o processo, e pela sociedade civil, na figura de associações comunitárias, que exigiram maior poder na tomada de decisões. O "sistema presidencial" local também desempenhou um importante contributo, uma vez que o executivo eleito não dispunha de maioria na câmara legislativa e necessitava de apoio da sociedade (Sintomer et al., 2013, 2012).

Na base do sucesso da iniciativa de Porto Alegre terá estado o preenchimento de três condições de base essenciais. O exercício governativo local por parte de um partido progressista disposto a democratizar o processo de decisão política, a existência de movimentos sociais politizados e atentos a direitos de cidadania política e social, e um processo de descentralização política e administrativa do Estado que providenciasse os municípios com poderes e instrumentos para promover reformas e inovações. Também o desenho institucional do OP procurou ser tão inclusivo quanto possível, permitindo a participação de todos, mas focado em atrair a participação das comunidades mais desfavorecidas, num modelo deliberativo em que representantes e cidadãos partilhavam poderes de decisão na alocação de investimentos, que se estabelece em torno de laços institucionais entre decisões da comunidade e atores estatais, numa lógica de preservação de "autoridade" dessa decisões (Melgar, 2015).

Para a rápida difusão dos orçamentos participativos pelo território brasileiro parecem ter contribuído principalmente três processos: a adoção do OP por parte dos municípios do PT, verificando-se que o aumento da presença deste partido político nos executivos municipais expandiu também o mapa de OP; o efeito de difusão regional espacial em processos de replicação por proximidade; e as redes de conhecimento informal que incluem ONG, sindicatos ou investigadores. Para Avritzer, a ausência de um processo centralizado de governo a mandatar a adoção do OP desempenhou um contributo positivo para o OP, pois permitiu a afirmação de diferentes fontes de informação e a perceção de atores locais sobre vantagens do OP para o município (Avritzer, 2010).

Em 1993, quatro anos após a primeira experiência, o OP já havia adquirido as características fundamentais do processo que decorreu em Porto Alegre, e o processo de adoção alargou-se de forma célere a partir desta experiência. Se em 1992 se contavam apenas 13 casos, entre 1993 e 1997 não chegariam ainda a 40 experiências, e entre 1997 e 2000 atingiu-se cerca de uma centena. Este número terá duplicado entre 2001 e 2004, para cerca de 200, tendo atingido valores entre 255 a 330 experiências no final da

primeira década deste século (Avritzer, 2010; Sintomer et al., 2013, 2012). Expansão significativa para um período de 20 anos, que demonstra que os OP foram incorporados rapidamente em municípios muito diferentes. Ao nível da participação, em Porto Alegre, em 1989 e 1990 terão participado menos de 1000 cidadãos. Em 1992, o número cresceu para perto de 8 mil. A partir desta edição, a participação aumentou em mais de 20 mil pessoas por ano (Wampler, 2007).

Em 2001-2004, cerca de um terço das cidades com mais de 100 mil habitantes e cerca de 60 por cento das cidades com mais de 1 milhão de habitantes estavam envolvidas em processos OP. Depois de Porto Alegre, grandes cidades como São Paulo, Belo Horizonte ou Belém aderiram, mas também em pequenas periferias como Santo André, Guarulhos ou Campinas, sendo que São Paulo foi o estado com maior número de experiências (Sintomer et al., 2012). Em 2012, dos 355 autodenominados OP a funcionar em território brasileiro, mais de metade têm lugar em municípios de pequena dimensão, com menos de 50 mil habitantes, verificando-se um decréscimo de peso entre as cidades com mais de um milhão de habitantes (Fedozzi & Lima, 2014). Aliás, a partir de 2004, o número de OP brasileiros nas cidades grandes tem vindo a diminuir. Em contagem limitada a cidades com mais de 100 mil habitantes, verifica-se que os OP desceram de 112 experiências (em 2001-2004) para 93 (2005-2008), depois 74 (2009-2012) e finalmente 60 (2012-2016) (Lüchmann et al., 2018).

Durante esta fase pós-2004, em 2007 foi criada a Rede de OP, de modo a apoiar as 62 cidades-membros (Sintomer et al., 2013). Entre as novidades, destaca-se também a introdução do OP a nível estadual, no Rio Grande do Sul, coincidente com a vitória do PT em 1998. Uma experiência que teve uma curta duração, apenas até 2002, quando este partido perdeu as eleições. Esta experiência teve também algumas dificuldades por querer replicar metodologicamente o modelo de Porto Alegre, e por ultrapassar os governos municipais. Posteriormente, em 2011, o PT voltou a reintroduzir o OP em Rio Grande do Sul, mas com um novo modelo, integrado num mecanismo de participação mais amplo, com outros instrumentos, em que o OP não funciona como principal mecanismo. Um modelo que viria a ser adotado por outros estados como Baía e Espírito Santo (Sintomer et al., 2012). Neste período, o OP aumentou em número de cidades, embora tenha reduzido ao nível dos cidadãos alcançados. Contudo, adquiriu um estatuto de estabilidade em muitos municípios, transcendendo a influência de um partido. Aliás, apesar de uma associação inicial ao PT, dados de 2001 indicavam que quase metade das experiências em vigor no Brasil, ocorriam em municípios com executivos liderados por outras forças políticas (Vitale, 2004; Wampler, 2007; Wampler & Avritzer, 2004). O

número de partidos políticos que governavam municípios com OP aumentou para 15, sendo inclusive a maioria dos OP conduzidos em municípios liderados por outros partidos que não o PT, apesar deste partido permanecer inequivocamente como o que mais adotou este mecanismo participativo. Possivelmente influenciados por atores nacionais e internacionais que a classificavam enquanto boa prática, assim como pela ação de movimentos sociais. No entanto, o OP permanece mais próximo da esquerda e centro-esquerda. Contudo, esta expansão dos campos políticos é paralela a uma grande variação de design institucional, efetividade e qualidade (Fedozzi & Lima, 2014).

Em 2004, com a derrota do PT em cidades como Porto Alegre, São Paulo, Belém ou Caxias do Sul, verificou-se uma descontinuidade do OP em algumas destas cidades, substituído por versões consultivas, mas a experiência acabou apropriada por novas cidades como Fortaleza, Recife ou Canoas. No entanto, em Porto Alegre, quando o PT perdeu o município, o OP estava tão enraizado que o novo governo decidiu manter o processo (Sintomer et al., 2013). Porém, apesar dos compromissos assumidos de manutenção do OP, as administrações pós-2004 coincidiram com o seu declínio. De acordo com a organização não governamental CIDADE, que monitorou o OP, a percentagem média de execução de projetos OP entre 2005-2010 foi de 47,5 por cento, em contraste com a média de 97,6 por cento entre 1992-97. A mesma organização reclama contra a ausência de responsáveis municipais nas assembleias regionais. O OP perdeu a sua centralidade e a conceção de participação da sociedade civil assumiu uma perspetiva de parcerias do Estado com entidades que desempenham papéis de serviços e programas sociais. Por fim, a "corrente de soberania" institucional do OP Porto Alegre ficou mais frágil, com uma baixa taxa de implementação de projetos, não explicada por funcionários municipais. Além disso, também as assembleias se tornaram mais fechadas, exigindo pré-inscrição para falar, de modo a que o governo pudesse preparar uma resposta (Melgar, 2015).

Assim, Fedozzi e Lima identificam três fases de expansão dos OP no Brasil. A primeira fase que corresponde à emergência e consolidação do OP enquanto instrumento participativo, que engloba os 10 casos surgidos entre 1989-1992 por iniciativa do PT, em que o OP se afirmou como um mecanismo participativo, resultante de vontade política, dimensão social crítica, efetividade da iniciativa, adequada gestão política e administrativa e eficiência financeira. A segunda fase corresponde à expansão nacional, com um aumento de 10 para 30 casos entre 1993 e 1996, e até 140 entre 1997 e 2000, que teve um efeito demonstrativo que levou diferentes forças políticas a adotarem o OP, algumas vezes numa replicação mecânica do modelo de Porto Alegre ou apenas num

processo vagamente semelhante a participação em decisões orçamentais. A expansão nacional alargou-se até atingir 355 cidades no período 2008-2012. A terceira fase corresponde ao período de globalização, com a expansão de OP a captar a atenção de agências multilaterais de financiamento e cooperação, que procuram incentivar esta iniciativa como um exemplo de uma boa prática de controlo da despesa, acabando por alcançar a Europa e outros continentes (Fedozzi & Lima, 2014).

À fase de expansão do OP em território brasileiro seguiu-se uma expansão dos orçamentos participativos pelo Mundo. Primeiro, na América Latina. Mais tarde, alcançando a Europa e América do Norte, e começando a afirmar-se atualmente em África e Ásia (Dias, 2014c, 2018; Sintomer et al., 2013, 2012).

## Difusão dos OP

Os orçamentos participativos caracterizam-se por alguma ambivalência. É possível afirmar que o movimento dos OP visa a qualificação democrática, através da criação de espaços de participação cidadã. Contudo, atende a diferentes contextos territoriais, adaptando-se a culturas sociais e políticas, estruturas administrativas e diferentes níveis de descentralização do Estado, que condicionam as metodologias e os resultados alcançados. Ao longo dos anos, os OP foram introduzidos em países com democracias fortemente desenvolvidas e consolidadas, mas também em países não democráticos ou onde este sistema se revela frágil, demonstrando o poder democratizador do poder local (Dias, 2014a).

Ao nível do percurso de expansão dos OP pelo mundo, desde a iniciativa de Porto Alegre, em 1989, até aos nossos dias, Wampler define um conjunto de quatro condições para a adoção do OP: apoio forte do município (governo local), sociedade civil disponível a participar nos debates sobre políticas, apoio geral e ambiente político favorável, e recursos financeiros para suportar projetos selecionados por cidadãos. O apoio do governo é fundamental, pois os seus membros devem delegar autoridade. Seguindo-se a necessária estrutura logística, informacional e financeira para funcionamento do OP. O sucesso da iniciativa também surge principalmente associado a municípios com sociedade civil implantada de modo robusto, uma vez que os OP necessitam de cidadãos ativos, de forma a selecionarem políticas, mas também legitimarem os esforços de reforma dos governos (Wampler, 2007, p. 24). Em paralelo às condições de adoção, é essencial a existência de mecanismos de difusão. Nesse sentido, Porto de Oliveira

identifica três principais mecanismos responsáveis pela difusão dos OP no mundo: a indução institucional, a construção social e a circulação dos indivíduos. Por "indução institucional", Oliveira identifica as instituições internacionais, como o Banco Mundial, UE ou ONU, que agem desde a indução por recomendação até à imposição como condição para a cooperação. No entanto, essa apropriação do OP pelas organizações internacionais levou a uma transformação do modelo, adequando-o a interesses específicos e associando-o a outras iniciativas. O mecanismo de "construção social" emergiu das várias edições do FSM, que expressou uma imagem de Porto Alegre como "capital da democracia" e garantiu que o OP ganhasse visibilidade e popularidade além do território brasileiro. Por fim, agregado à indução institucional encontra-se o papel da circulação internacional de indivíduos na promoção do OP, nomeadamente investigadores académicos que asseguraram apoio técnico e avaliação, formação e capacitação, e apoio à cooperação (Porto de Oliveira, 2016). Esta difusão mundial tem tido nos investigadores académicos um importante apoio, quer ao nível da consultoria, quer de propostas de hibridização com outros instrumentos existentes, como júris de cidadãos, sondagens deliberativas, planeamento estratégico, ou mesmo através do envolvimento em processos desenvolvidos nas comunidades, através de projetos de investigação-ação, estudos de caso, análises comparativas ou elaboração de software, desenvolvendo critérios de avaliação ou promovendo formação para autoridades locais, organizações internacionais ou ONG (Sintomer et al., 2013).

Contudo, é importante referir que, para alguns autores, a difusão massiva do OP pelo globo originou um desfasamento em relação ao projeto inicial de Porto Alegre. O projeto político e conteúdo ideológico de transformação social, num processo de radicalização da democracia, diluiu-se na medida da absorção de que foi alvo por parte de instituições internacionais, tornando-se "mais técnico e passível de reprodução". O OP é operacionalizado hoje em quase todos os níveis de governação: bairros, cidades, municípios, condados ou agências locais e federais. Algumas tendências mais recentes mostram estruturas de OP menos vinculadas à sociedade civil e assentes em modelos "*top-down*", cumprindo determinações legislativas de financiamentos em níveis supramunicipais. Para Porto de Oliveira, "o OP se tornou uma política pública de conteúdo vazio e sua maleabilidade é um requisito indispensável para que esse processo se cumpra". O OP foi adaptado a contextos diversos, utilizado por diferentes atores, com configurações diversas (Porto de Oliveira, 2016, pp. 244–245).

**Difusão na Europa.** Três tendências caracterizaram o desenvolvimento dos OP europeus: uma difusão geográfica e quantitativa, inicialmente em países como França,

Alemanha, Reino Unido, Itália, Portugal e Espanha, onde o OP foi implementado desde o início do novo milénio, secundada por uma nova vaga a Norte (Suécia, Noruega e Finlândia) e Este da Europa (Polónia, Bósnia, Albânia), após a segunda metade de 2000; uma evolução no tipo de atores que apoiam o OP, que se deslocou desde partidos de esquerda, pioneiros no apoio aos OP, até conservadores, liberais e verdes, assim como organizações internacionais; e, por fim, um processo de institucionalização, em particular no Reino Unido e Itália, caracterizado por grande difusão de experiências (Röcke, 2013).

Na Europa, a inspiração de Porto Alegre é menor do que nos casos latino-americanos, verificando-se uma profusão de modelos. Os processos de OP caracterizam-se por uma vontade de aproximar cidadãos, dirigentes eleitos e servidores públicos, de modo a responder a graus de insatisfação e de abstenção relativamente elevados. Uma das características da difusão europeia reside na enorme diversidade de abordagens, incluindo adaptações ao modelo de democracia participativa, incorporações do modelo *multi-stakeholder* ou o modelo de participação de proximidade. Este, o mais comum, pode encontrar-se em França, Portugal, Bélgica, Suécia, Noruega ou Itália (Sintomer et al., 2013).

Em geral, na Europa, a implementação do OP é tipicamente o resultado de uma iniciativa de um ator comprometido, como um presidente de câmara municipal, apesar das muitas redes de difusão local, nacional ou internacional terem promovido a ideia (Röcke, 2013). Numa primeira fase, os OP surgiram dinamizados a nível local por forças políticas de esquerda, social-democratas ou pós-comunistas, e por movimentos sociais, particularmente participantes no movimento alter-globalização, mas progressivamente foram sendo adotadas por municípios de todo o mapa político, com governações conservadoras a envolverem-se ativamente.

Como acontecera na América Latina, também na Europa a difusão foi rápida e intensa. Apesar de alguma intermitência e descontinuação de processos, o alastramento geográfico e o crescimento quantitativo foram elevados. De cinco experiências observadas em 1999, alcançaram-se 55 em 2005, sendo mais de 200 em 2009, e ultrapassando os 8 milhões de cidadãos envolvidos (Sintomer et al., 2013).

Inicialmente, França, Espanha e Itália, foram os países em que mais municípios aderiram, estabelecendo redes com municípios sul americanos. Nos casos de Espanha e Itália, o principal foco dos OP verificou-se em investimentos e projetos com vista a critérios de justiça social, de que são exemplo Sevilha, Grottammare ou Pieve Emanuele.

Uma alternativa ao modelo de democracia participativa é oferecida por versões focadas em distritos que necessitam de desenvolvimento social, podendo os projetos ser elaborados em conjunto com a população, numa base participativa.

## Características dos OP

O orçamento participativo corresponde a uma ferramenta central no âmbito da renovação de políticas públicas a um nível central ou supralocal. A inovação institucional do mecanismo de Porto Alegre consiste na ideia de incluir o cidadão comum no processo de alocação de dinheiro público, com poder direto de decisão a nível local e poder de codecisão a nível municipal, e com intervenção e capacidade de controlo em todos os níveis. No entanto, quando se procura no plano teórico, não existem definições definitivas, de carácter político ou científico, de quais os critérios para um OP. Cada experiência é singular (Cabannes, 2004). Aliás, a natureza heterogénea dificulta a possibilidade de definição. O OP é um fenómeno que, mais do que permitir, exige flexibilidade institucional, uma vez que realidades e contextos diferentes implicam adaptações específicas em função das particularidades dos municípios (Vitale, 2004). "A grande diversidade de experiências existentes dificulta uma definição única e consensual de OP. Existem, no entanto, traços comuns que permitem uma aproximação à complexidade de relações e às finalidades visadas por este tipo de processos" (Dias, 2008a, p. 7).

Na procura de um conjunto de requisitos mínimos para definição dos OP, pode assumir-se que é um processo que "permite a participação de cidadãos não eleitos na elaboração e/ou alocação das finanças públicas" (Sintomer et al., 2012, p. 75). Na sua experiência inicial, o OP de Porto Alegre surge com base numa estrutura assente em três princípios: regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares, método objetivo de definição de investimentos referentes a um ciclo orçamental anual, e processo de decisão descentralizado e organizado em regiões (Fedozzi, 2000). Sintomer, Herzberg e Röcke acrescentam cinco critérios: O processo deve incluir a discussão de uma dimensão financeira (em virtude de lidar com recursos escassos), envolvimento do nível municipal ou distrital com órgão representativo eleito e poder na administração pública, deve ser recorrente, conter alguma forma de deliberação pública no âmbito de encontros ou fóruns específicos, e deve envolver algum grau de prestação de contas em relação a resultados (Sintomer et al., 2012).

Deste modo, os OP emergem não como um procedimento standard, mas como um conjunto de princípios, potencialmente adaptáveis localmente e gerando processos diferenciados, como se o OP funcionasse essencialmente como um modelo político que viaja globalmente, mas que apenas existe de acordo com a apropriação local. Assim, o modelo transforma-se progressivamente ao longo das diferentes implementações. Essa possibilidade resulta também da variedade de objetivos a alcançar e de significados atribuídos às experiências, conforme os diferentes instrumentos e procedimentos específicos usados para moldar a sua arquitetura. Assim, alguns autores optaram por seguir uma definição "metodológica", utilizando mapas como "tipos-ideais", que enquadram diferentes famílias de OP, comportando diferentes tipologias (Allegretti, 2014; Sintomer et al., 2013).

## Modelos de Orçamentos Participativos

Inicialmente, o modelo surgido em Porto Alegre começa por incorporar movimentos *bottom-up*, numa metodologia de devolução de poder às organizações comunitárias, numa relação próxima com o modelo de desenvolvimento comunitário. Este pressuposto de transformação da sociedade faz parte da génese dos OP latino-americanos, em que o OP se integra num movimento mais profundo de transformação política e da sociedade, desafiando as desigualdades profundas neste continente e fazendo parte de um processo de aproximação à democracia. No polo oposto, muitos outros OP sul americanos são *top-down*, sem mobilização da sociedade, sem grande capacidade de influência na distribuição de recursos, e sem grande poder de decisão e controlo das comunidades. Mas contribuem para mais transparência, prestação de contas, responsividade e menos corrupção. Por fim, num ponto intermédio, existem OP que pretendem alterar o modelo de desenvolvimento, mas que não conseguem ter mobilização *bottom-up* e não têm uma perspetiva política global (Sintomer et al., 2013).

Como anteriormente referido, as características dos OP são muito diversas consoante a contextualização. Desse modo, num esforço de categorização dos orçamentos participativos, Sintomer, Herzberg e Röcke propõem seis categorias de OP, desenhadas segundo a conceção weberiana de "tipo-ideal", que podem funcionar como mapa concetual no qual se devem situar os casos concretos, mas os autores alertam que essas experiências tendem a flutuar entre os diferentes modelos. Estes modelos estão estruturados em torno de seis critérios: contexto sociopolítico, ideologias e objetivos políticos, regras e procedimentos participativos, dinâmicas da ação coletiva, relação

entre política convencional e processos participativos, e forças, fraquezas e desafios das experiências participativas. Os seis modelos são: Democracia Participativa, Democracia de Proximidade, Modernização Participativa, Participação de múltiplos atores, Desenvolvimento comunitário e Neocorporativismo (Sintomer et al., 2012).

**Famílias de OP.** Os OP podem ser classificados quanto ao carácter consultivo ou deliberativo, mediante os mecanismos de decisão, mas no espectro de tipologias possíveis, podem ser identificadas três grandes "famílias" de OP de tipo "atorial", temático ou territorial, que, inúmeras vezes, surgem combinadas e amalgamadas (Cabannes & Delgado, 2015). Os OP "atoriais" surgem direcionados para um segmento específico de público, nomeadamente os jovens, seniores, ou um género ou grupo étnico específico. Exemplos desta lógica são os projetos de OP em escolas e para jovens, sendo que a maioria destes processos se desenvolveram na Suécia e em Portugal. Lisboa, Cascais, Alfandega da Fé, São Brás de Alportel, Oliveira do Hospital, Trofa, Condeixa-a-Nova e Marvila são alguns casos (Sintomer et al., 2013). Os OP "temáticos" circunscrevem o processo a uma área temática concreta, excluindo da deliberação e decisão todos os outros setores. Podem direcionar-se para a área de transportes, desporto ou educação, por exemplo. Por fim, os OP "territoriais", também designados de "espaciais", remetem o processo para um território determinado, delimitado na maioria das vezes por fronteiras – municipais, estaduais, de freguesia ou mesmo nacionais – sem exclusões de atores ou de temas a abordar. Mais recentemente, tem-se assistido a algumas transformações e ao surgimento de OP de características específicas, como os bianuais, multirregionais e digitais (Wampler et al., 2018).

**Cogestão e estrutura administrativa do OP.** De acordo com Wampler, o orçamento participativo é um processo político que se foca na distribuição de recursos e uma instituição democrática que promove a prestação de contas e transfere a autoridade de decisão para os cidadãos, ao mesmo tempo que os empodera (Wampler, 2007). Neste processo de transferência de autoridade, encontra-se uma das características mais peculiares dos OP. Aquilo que Dias designa como um impulso de transformação do Estado a partir do próprio Estado, uma vez que são as estruturas do Estado (locais, regionais e até mesmo nacionais) que empreendem o processo transformador, numa relação de parceria entre governos locais e sociedade civil. Trata-se de um movimento liderado pelo Estado, envolvendo atores locais como escolas, ONG, universidades, grupos sociais, cidadãos individuais, entre outros, aos quais se acrescentam organizações como o Banco Mundial e as Nações Unidas. O OP consegue juntar atores diversos, com interesses e objetivos algumas vezes conflituantes, numa dinâmica sem precedente

(Dias, 2014a). A partir desta dinâmica amalgamada de diversos intervenientes, pode afirmar-se que o OP se inscreve numa categoria de "cogestão", que não se insere no âmbito estatal, mas que também não é não-estatal. O OP põe em contacto o poder administrativo da esfera pública estatal, os fluxos comunicativos da esfera pública autónoma de associações enraizadas no mundo da vida, conforme a designação habermasiana, e as instâncias deliberativas geradas por esse contacto regular e institucionalizadas no OP. Desta forma, o poder administrativo não age apenas baseado nas formas de coordenação próprias do mundo sistémico, mas submete-se voluntariamente a um processo deliberativo público direcionado para a produção de consenso, que transcende o aparelho estatal (Fedozzi, 2000).

A função de elaboração orçamental, habitualmente responsabilidade do Poder Executivo, passa a ser compartilhada com a sociedade civil, existindo uma colaboração na definição das prioridades de investimento para determinadas regiões dos municípios. Neste ato de cogestão, o OP afirma-se como mecanismo de democracia semidirecta, com a participação cidadã em assembleias abertas em locais públicos e a participação do Executivo, que dispõe da competência para elaboração legislativa e orçamental (Vitale, 2004). Por exemplo, na estrutura de OP que emergiu em Porto Alegre, a pirâmide participativa dispunha de três níveis: assembleias de bairro abertas a todos os cidadãos, um fórum participativo para delegados e um conselho participativo ao nível da cidade. Paralelamente às assembleias territoriais de base, desenvolvem-se assembleias específicas sobre tópicos temáticos, como habitação, infraestruturas urbanas, saúde, desenvolvimento económico, ambiente, educação, juventude, cultura e desporto (Sintomer et al., 2013). As assembleias visam discutir as prioridades e eleger os delegados. Todos os cidadãos podem participar nas assembleias públicas, sem que as associações disponham de quaisquer privilégios. No entanto, o movimento associativo desempenha um papel de relevo na organização e mobilização cidadã.

Como os OP não estavam especificamente previstos na Constituição brasileira de 1988, nem regulamentados por lei federal, estadual ou municipal, a instituição desta prática dependeu essencialmente da iniciativa do Executivo. Por isso, uma das características determinantes dos OP é a dependência da vontade política para dinamizar ou não um OP (Vitale, 2004).

**Participação direta e semidirecta dos cidadãos.** O envolvimento de cidadãos não-eleitos na alocação de dinheiro público é um pressuposto comum à generalidade dos OP, independentemente das suas especificidades. Uma mecânica que se encontra patente

desde a primeira hora, no caso de Porto Alegre, em que os cidadãos eram providenciados com poder direto de decisão ao nível das bases e poder de codecisão ao nível da cidade, com capacidade de controlo a todos os níveis. No entanto, o processo de envolvimento dos cidadãos pode verificar-se com diferentes graus de profundidade. Cabannes salienta que, em termos de participação, o OP corresponde a dois modelos, de democracia direta ou de democracia representativa da comunidade, segundo os quais todos os cidadãos podem participar diretamente em assembleias e encontros locais, ou, no segundo modelo, a discussão fica a cargo de delegados ou líderes representantes de movimentos sociais, associações de bairro ou sindicatos. Mas, as regras, revistas anualmente pelos participantes, definem que os delegados devem ser estritamente controlados pelas bases, detendo um mandato de um ano, que implica uma reduzida autonomia. Em ambos os casos, a decisão final é da responsabilidade dos representantes municipais, que aprovam o orçamento preparado de modo participativo. Os executivos municipais dispõem de poder legal para aceitar ou rejeitar o orçamento, mas desempenham um papel secundário em todo o processo (Cabannes, 2004).

No entanto, durante o processo participativo, as experiências variam entre o formato meramente consultivo e o formato deliberativo. No primeiro caso, a decisão é exclusivamente das autoridades municipais, enquanto no segundo se verifica uma ação deliberativa por parte dos cidadãos ou seus delegados representantes, limitando-se o poder executivo a confirmar a decisão cidadã. Assim, os modelos consultivos remetem a decisão final para as instituições públicas. São, de acordo com literatura de investigação, modelos de comprometimento "pobres", "fracos" ou "*light*", de "audição seletiva", que exigem elevada prestação de contas e *feedback* (Sintomer et al., 2013). Para alguns críticos, trata-se de um uso "instrumental" do processo, por parte das autoridades públicas, direcionando as decisões para escolhas pré-concebidas, sem promover um verdadeiro debate deliberativo. Este tipo de processo desperta dúvidas acerca dos critérios para as escolhas finais, nomeadamente o receio de razões ocultas ou obscuras, que pode instar a uma perceção de existência de escolhas injustas. Desta forma, este tipo de processos consultivos obriga a um esforço suplementar de justificação em relação a cada rejeição (Allegretti, 2014).

Em sentido inverso, na dimensão de participação direta, "o OP constitui uma nova forma de governação, assente na participação direta dos cidadãos, através de amplos processos de consulta e/ou de codecisão, na definição das prioridades de investimentos do orçamento público para um determinado território, tendo por base um processo de reflexão e debate sobre os problemas das pessoas e do território" (Dias, 2008a, p. 7). Esta

dimensão de participação direta dos cidadãos, combinada com mecanismos representativos, vem desafiar os enunciados obstáculos de escala. Uma das principais críticas à ideia de representação direta, de que esta seria inviável na complexa sociedade contemporânea, a não ser em *town meetings* da Nova Inglaterra ou cantões suíços, é assim manifestamente refutável. Pelo contrário, é nas grandes cidades com mais de um milhão de habitantes que o OP apresenta melhores resultados (Vitale, 2004).

No domínio empírico, em análise aos OP espanhóis, Ganuza e Francés verificaram que a participação cidadã nos OP se situa entre 1 a 3 por cento do total da população dos municípios estudados (Ganuza & Francés, 2014). Em Itália, nos quatro casos estudados por Putini (Grottammare, Modena, Novellara e Priverno), a percentagem de participação face ao total de população residente, varia de 1 por cento em Modena a 4 por cento em Grottamare. Percentagem que pode ser inclusivamente mais baixa, pois a contagem soma participantes em ambos os ciclos de assembleias (apresentação de propostas e votação), podendo haver dupla contagem (Putini, 2013). Em Berlim-Lichtenberg, a participação aumentou entre 2007 e 2013, mas continuou a corresponder a menos de um por cento da população (Röcke, 2013). Valores consideravelmente baixos, ainda mais porque, atendendo à tendência abstencionista dos cidadãos, alguns municípios promoveram os OP como um modo de estimular a participação dos cidadãos mais distantes. No entanto, os indivíduos participantes podem ser considerados como representantes de grupos de interesse de um bairro ou de um prédio (Putini, 2013).

No mesmo sentido de análise da influência dos OP na dimensão participativa dos cidadãos, torna-se difícil perceber uma relação entre a introdução dos OP e o nível de votação eleitoral. Uma das razões para essa dificuldade de identificação de correlações pode dever-se ao facto de muitas destas cidades deterem outros instrumentos de participação, ficando os OP diluídos numa atuação mais ampla dos governos locais (Sintomer et al., 2013). No caso dos OP espanhóis, do ponto de vista do objetivo de estimular a participação de cidadãos que usualmente não participam, as experiências não alcançaram totalmente os seus objetivos, uma vez que persiste a orientação socioeconómica para a participação. Além disso, aqueles que participam são principalmente os que já têm interesse em política e cidadania. Um perfil que não atinge 40% da população. No entanto, esta tendência dilui-se com a maturidade das experiências, verificando-se que nas experiências mais duradouras a orientação política é menos influente. Contudo, o perfil ideológico revela uma inclinação para a esquerda do panorama político, existindo também uma aproximação entre os participantes à cor política dominante no município onde decorre o processo. Por outro lado, uma análise

mais fina permite uma margem de expectativa, uma vez que se observa que cidadãos que nunca participaram em outros espaços participativos, participaram nos OP. Segundo Ganuza e Francés, quando analisado o perfil demográfico dos participantes em processos de OP espanhóis, a comparação da estrutura da população com os participantes das assembleias permite verificar que as experiências mais duradouras convidam a um aumento da participação feminina. No entanto, não se verifica o mesmo efeito junto dos mais jovens, que persistem em inibir-se de participar, enquanto os adultos e os segmentos da população com mais recursos educacionais estão sobrerrepresentados (Ganuza & Francés, 2014). É importante referir que o OP parece conseguir atrair participantes que não confiam no sistema representativo, como se verifica em Portugal e no Reino Unido.

**Delegação e representatividade.** O exemplo de processos que remetem o poder de decisão cidadã para a seleção de "delegados" ou "consultores populares" pode contribuir para uma imagem errónea do OP. Ao remeter a escolha para um pequeno grupo de cidadãos, pode também gerar alguma desconfiança, reduzindo o papel de cidadania e assumindo-se como um novo modelo de "espaços representativos" (Allegretti, 2014). Por exemplo, o sistema de decisão nos modelos brasileiros é determinado pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP) ou órgão equivalente, que define os critérios de alocação de recursos, encontros plenários e temas de discussão. Fora do Brasil, muitas experiências são construídas em cima de estruturas preexistentes, como associações de moradores ou conselhos eleitos. A criação de uma estrutura como o COP corresponde a um novo catalisador de participação, enquanto o aproveitamento de uma estrutura preexistente mantém as redes locais existentes (Cabannes, 2004). Em Espanha, o modelo aplicado em Sevilha assemelhava-se a uma pirâmide, com uma base de 15 zonas onde os cidadãos se encontravam em fóruns, que decorriam usualmente em centros comunitários, nos quais eram apresentadas e discutidas propostas. Os delegados eram eleitos a nível de bairro e de cidade, cabendo-lhes a análise das propostas e a definição das prioridades (Sintomer et al., 2013).

**Foco no investimento ou despesa.** O foco principal generalizado entre a maioria dos OP reside no investimento. A existência de fundos para investimento público aberto ao debate deliberativo, permite que os cidadãos exerçam diretamente escolhas sobre opções políticas, através de deliberação pública. Em alternativa, uma menor disponibilidade de recursos financeiros para fazer face à abertura do debate sobre as escolhas pode ser contornada com a instituição do foco do OP numa discussão geral sobre a despesa e o uso eficiente de recursos limitados (Wampler, 2007). A maioria das experiências de OP

alemãs inscreve-se neste segundo género, que visa a despesa e a reforma administrativa. Esta abordagem desafia o princípio inicial de Porto Alegre, que privilegiava os projetos e investimentos. A participação cidadã vai no sentido de apresentar propostas de redução de despesa pública ou encontrar novas fontes de receitas. Este modelo funciona como um alerta para uma consciencialização dos cidadãos sobre os problemas de financiamento público. Deste modo, a participação direta permite que os cidadãos evitem cortes em áreas que consideram essenciais, em detrimento de outras que tomem como acessórias. O foco na modernização implica o reconhecimento dos cidadãos como especialistas em determinadas temáticas, garantindo-lhes oportunidades de intervenção no modo como os serviços públicos são prestados.

Os efeitos dos OP podem identificar-se ainda noutros resultados como a cooperação transdepartamental, a maior celeridade nos processos administrativos, alterações de gestão ou melhoria de monitorização dos governos locais. Sobretudo na Alemanha, os casos de OP têm sido reconhecidos como inovadores e propulsionadores do debate sobre a modernização. No entanto, este modelo de OP centrado na despesa incorre no risco de envolver os cidadãos apenas como legitimadores de estratégias de cortes, previamente determinados pelos executivos.

Relativamente aos OP que privilegiam os investimentos, é fundamental que as administrações locais disponham de recursos para implementar os projetos selecionados pelos participantes. Um OP só poderá considerar-se como bem-sucedido com a implementação das prioridades selecionadas, dependendo desse cumprimento a credibilidade do processo (Vitale, 2004). Este é um imperativo para o sucesso dos OP. A não concretização das prioridades selecionadas ou mesmo ou atraso na concretização dessas prioridades torna-se desgastante para a credibilidade do processo de OP.

No domínio da seleção de prioridades, Cabannes acredita que é possível identificar-se a dimensão de participação cidadã. As escolhas priorizadas pelos cidadãos podem revelar se se trata de uma democracia participativa de cidade e de comunidade ou se se verifica um nível diferente. Na generalidade, a maioria dos OP almeja a escolhas sobre melhorias no bairro, limitando a participação ao bairro e à comunidade. No entanto, existem casos direcionados para investimentos em cidades, que abordam a cidade como um todo (Cabannes, 2004).

Em síntese, pode ainda dizer-se que "[o]s OP simbolizam parcialmente a ideia do retorno do ator individual, muito abandonada pela lógica dos sistemas democráticos representativos, no âmbito dos quais a relevância social e política é normalmente

atribuída aos atores coletivos. A perspetiva desta pequena "revolução" é principalmente a de partir do indivíduo, usando como "motor" as suas necessidades específicas, para garantir a presença num espaço público onde se possam negociar visões mais coletivas e identificar "bens comuns"" (Dias & Allegretti, 2009). Parte-se, ainda, do pressuposto de que os interesses de uma comunidade são mais bem defendidos quando existe uma grande amplitude de julgamento pessoal e escolha na formação de conclusões intelectuais (Dewey, 1991).

**Espaço urbano.** Os OP podem ainda ser considerados como um dispositivo maioritariamente urbano, ao verificar-se que quanto maior a distância entre os representantes eleitos e os cidadãos, maior a tendência para a implementação de OP. Conforme Allegretti, esta prevalência poderá explicar-se pela conceção original de que os OP foram desenhados para preencher vazios sociais e reduzir a distância entre cidadãos e eleitos. Um exemplo contrastante com esta visão é o caso da Polónia, que em 2009 aprovou o "Fundo Solecki", que promove os OP em meio rural (Allegretti, 2014). A aplicação da "Lei Solecki" levou mais de 1000 municípios rurais e periurbanos a desenvolverem processos de codecisão dos orçamentos locais. Na Polónia, o apoio da Federação de Grupos de Ação Local Leader na monitorização e apoio à melhoria da qualidade das experiências fez com que este país fosse, em 2012, o país europeu com maior número de experiências de OP (Sintomer et al., 2013, 2012).

Também na Alemanha, no início do novo século, os primeiros OP começaram a surgir em pequenas localidades como Rheinstetten, Emsdetten ou Hilden, introduzidos enquanto projetos-piloto da rede "Cidades do Amanhã". Nessa primeira fase, entre 1998 e 2004, assistiu-se a um período de experimentação, com grupos de municípios a testar novas abordagens conceptuais à modernização administrativa, incluindo os OP. Estas experiências foram modeladas enquanto planeamento comunitário da cidade de Christchurch, na Nova Zelândia, funcionando enquanto dispositivos de consulta, em que funcionários disponibilizam informação que os cidadãos discutem e representantes decidem, antes de se expandirem para as médias e grandes cidades (Röcke, 2013; Sintomer et al., 2013).

**Comunicação e informação.** De entre as principais virtudes e potencialidades dos OP, Dias salienta o "[e]quilíbrio de poderes e criação de um espaço de comunicação e cooperação direta entre eleitos e eleitores" (Dias, 2008b, p. 208). Para o autor, o OP possibilita o equilíbrio de poderes por via de um espaço de comunicação que procura integrar o conhecimento técnico com as necessidades sentidas pela população, sem

existência de sobreposições. A rutura de estruturas de domínio implica estruturas e tecnologias de mediação que possibilitem diálogo e debate e incorporem mecanismos de inclusão, possibilitando o acesso a informação sobre o OP, num modelo interativo de transferência de informação, com vista ao empoderamento social dos grupos desfavorecidos (Lopes & Freire, 2012). A participação popular na discussão da aplicação de recursos públicos constitui-se como um esforço de criação de condições favoráveis para o exercício da cidadania e partilha de poder de decisão, que comporta o empoderamento de grupos sociais, e para a qual a informação é recurso fundamental, exigindo-se instrumentos disseminadores de informação, que permitam a troca de ideias e acesso a informações.

A comunicação constitui-se como um eixo fundamental de toda a dinâmica das experiências OP, numa dimensão de comunicação entre as instituições e os cidadãos. No respeitante às instituições, a informação resultante dos processos de OP que se torna acessível aos representantes, nomeadamente as prioridades dos cidadãos, é informação que pode contribuir para aperfeiçoar a qualidade das políticas e da ação pública. Os representantes poderão aprender com preferências e valores dos cidadãos, de modo a adequar as suas operações e estratégias. Uma atuação que exige recorrência e monitorização ao longo do tempo. Por outro lado, na componente de informação aos cidadãos, estes têm normalmente menos acesso a informação e tendem a beneficiar do envolvimento em qualquer tipo de minipúblico, de um modo que permite esclarecer as suas visões e preferências e de se inteirar dos temas. Os fatores que caracterizam uma boa deliberação produzem informação importante para cidadãos (Fung, 2004).

Assim, "[o] descentramento comunicativo deve estar também presente numa outra condição metodológica, que diz respeito à necessidade de produzir *informação e documentação detalhada sobre o processo e garantir a sua divulgação*. A prestação de contas sobre as despesas e receitas, por um lado, e sobre os investimentos e gastos correntes, por outro, são aspetos fundamentais para criar uma base de conversação e reflexão reais sobre o orçamento" (Dias, 2008b, p. 206). Toda a informação acerca do processo de OP deve ser amplamente divulgada nos mais diversos suportes, incluindo-se jornais, rádios, reuniões públicas, boletins municipais, Internet, entre outros, disponibilizados em locais variados, de modo a alcançar o maior número de cidadãos possível. A realização de assembleias temáticas e territoriais, de contacto face-a-face, é outra estratégia comunicativa que permite a diversificação de públicos, incluindo novos grupos sociais anteriormente marginalizados no processo, e que assegura ganhos no

diálogo horizontal entre cidadãos, que promovem a melhoria de qualidade das propostas submetidas (Allegretti & Antunes, 2014).

A dimensão comunicativa compreende, assim, a possibilidade de enunciação e audição sobre o leque de possibilidades em discussão, mas deverá incluir também um carácter argumentativo e não apenas limitar-se à listagem de possibilidades. "O espaço público ideal deveria ofertar não apenas a chance de se discutir tópicos, mas, também, das pessoas se educarem a respeito dos temas. Por sua vez, os cidadãos deveriam estar dispostos também a se escutarem e a buscarem soluções para seus dilemas de natureza política" (Sampaio, Maia, & Marques, 2010, p. 450).

Mas a comunicação compreende, ainda, uma extensão de atuação. Ao nível da participação, as experiências OP registam um expressivo aumento do número de participantes na fase de votação dos projetos. Facto que resulta, em certa medida, da mobilização que é desencadeada pelos promotores das ideias. Nos primórdios dos processos de OP, a mecânica de comunicação era ainda rudimentar. Questionários aplicados aos votantes do OP Lisboa'2008 revelavam que quase metade dos votantes tomara conhecimento do processo através do "boca-a-boca", nomeadamente a partir de amigos e família (42,7%) (Allegretti & Antunes, 2014). Mas, com a maturação dos processos, as estratégias vão-se complexificando. Segundo Dias, "[s]ão usados todos os meios ao dispor, incluindo posters e prospetos distribuídos em lugares públicos, assembleias comunitárias entre outras, páginas criadas no Facebook, participação em diversos eventos, produção de vídeos a apresentar os projetos, teatro de rua, etc. A criatividade e inovação são os recursos-chave para os participantes. São estes os ingredientes de transformação de uma ideia, às vezes pouco conhecida, num projeto com extensa mobilização" (Dias, 2014b, p. 345). Esta característica, positiva pelo envolvimento e participação cidadã, contém também alguns riscos, por tender a favorecer os grupos mais organizados e com maior capacidade de mobilização, não assegurando critérios de solidariedade social e redistribuição territorial na alocação dos recursos destinados aos processos (Allegretti & Antunes, 2014).

**OP digital.** A dimensão comunicativa extrapola, como visto anteriormente, os meios de comunicação tradicionais. Nesse sentido, a Internet, sob formas múltiplas, desde websites a redes sociais digitais, tem-se constituído como dispositivo central para a partilha de informação. Partindo da conceção de que a Internet dispõe de condições para afirmação de uma esfera pública deliberativa (Bohman, 2011), o aparecimento de experiências de OP online sugeriu que se proporcionaria um ambiente apto para as

trocas discursivas qualificadas, incluindo-se alguma deliberação e aprendizagem dos utilizadores (Sampaio et al., 2010). As tecnologias digitais foram, assim, entendidas como uma possibilidade de ultrapassar as distâncias espácio-temporais entre representantes e representados, através do estabelecimento de oportunidades de interação em tempo real ou assíncronas entre decisores e afetados por políticas. A necessidade de representação pode não ser totalmente eliminada, em virtude da escassez de tempo, interesse e mesmo competências para que os cidadãos se possam envolver em processos complexos de formulação, negociação e implementação de políticas, mas as relações poderão ser mais diretas e dialógicas (Coleman & Cardoso Sampaio, 2017).

Assim, a inclusão de tecnologias de informação e comunicação (TIC) nos OP tem vindo a ocorrer desde cedo. Na Alemanha, a Internet é encarada como veículo privilegiado de comunicação, podendo ser utilizada, em alguns casos, como meio de comunicação exclusivo, ou, noutros casos, em complementaridade com outros meios de comunicação (Ruesch & Wagner, 2014). No Brasil, desde finais da década de 1990 que se observa a sua utilização, nomeadamente como meio de divulgação. Mas, desde 2006 que se vêm verificando usos mais complexos de TIC com processos online ou híbridos explorados em Belo Horizonte ou Recife. Um formato de e-OP que posteriormente viria a ser adotado noutros municípios em vários pontos do globo (Haikin, Sjoberg, & Mellon, 2017). Particularmente na Europa, observou-se o aparecimento e o aumento de OP exclusivamente online ou simultaneamente online e offline. O foco de participação através da internet facilita o envolvimento e reduz os custos para os cidadãos, assim como para as instituições. Com naturalidade, o online teve impacto na dimensão participativa presencial, assistindo-se a uma substituição da participação local, ou, pelo menos, uma redução dessa participação. Por exemplo, em Postdam, apesar dos cerca de 4 mil participantes no OP, apenas duas a três dúzias participaram nos fóruns. O online tornou-se na forma mais fácil de participar, mas acabou por contribuir para reduzir os OP a uma votação online. Os espaços de participação são menos utilizados e apenas para a defesa de projetos únicos, em vez de discussões gerais, orientações ou prioridades (Sintomer et al., 2013).

Em Belo Horizonte, o OP surgiu em 1993, tendo registado um crescimento de votantes nos primeiros anos, de 15 mil em 1994 para 38500 em 1996. Após esta edição, a participação tem sido flutuante. Nas primeiras edições, apesar de os participantes no processo serem principalmente mais pobres e menos escolarizados, a maioria dos delegados do OP já eram cidadãos afiliados em organizações da sociedade civil (85%), o que deixaria de fora os mais pobres e menos organizados. Então, o município de Belo

Horizonte procurou um método para alargar o número de cidadãos participantes além dos habitualmente afiliados e em rede, procurando tornar o OP mais apelativo para grupos sub-representados, como jovens e classes médias. Assim, em 2006 surge um OP paralelo, exclusivamente em ambiente online: o Orçamento Participativo Digital (OPD) (Coleman & Cardoso Sampaio, 2017). Quase em simultâneo, no estado de Rio Grande do Sul, as TIC desempenharam um papel central no OP estadual, desde a sua introdução em 1999, visto que originalmente existia uma aplicação TIC para apoiar as assembleias municipais, temáticas e regionais, que também apoiava os assessores na preparação e monitorização dos orçamentos e planos de investimento. Essas ferramentas foram adaptadas em 2003 para a "Consulta Popular", que permitia pela primeira vez o voto online, sendo posteriormente adaptadas para uma nova versão, o "Sistema", que consiste numa versão mais limitada que permite essencialmente a gestão das "urnas" de voto online e mobile, e para consolidação dos resultados (Haikin et al., 2017).

O OPD de Belo Horizonte atraiu um elevado número de participantes nas duas primeiras edições, com cerca de 8% de todos os votantes, tendo posteriormente assistido a uma acentuada quebra de participantes, de mais de 100 mil, nas duas edições posteriores. No primeiro OPD, em 2006, verificaram-se mais de 190 mil visitas ao website e mais de 500 mil votos, de cerca de 173 mil cidadãos, visto que cada cidadão votava em média em 4 projetos. Cerca de 10 por cento dos votantes belo-horizontinos registados participaram no processo do OPD. Um número superior aos 4 por cento que o fizeram no OP tradicional. Mas, o OPD veio a tornar-se progressivamente menos popular. Em 2008, teve 124 mil votantes e em 2011, 25 mil, para atingir 8500 em 2013. Na base desse crescente retrocesso participativo terá estado um aumento nas exigências e complexificação da participação. Se em 2006 bastava o uso do número de identificação, posteriormente veio a ser necessária a introdução de uma série de letras randomizadas, e, mais tarde, os cidadãos tinham de descarregar uma app de segurança, gerar dois números de identificação, inserir correio eletrónico e ainda responder a questões sobre idade e sexo. Estas alterações, que visaram responder a alegações de práticas de corrupção, complexificaram a acessibilidade do processo, gerando uma tensão entre o discurso de cidadania inclusiva e democracia digital acessível e a regulação e apreensão (Coleman & Cardoso Sampaio, 2017).

Por seu lado, a análise da experiência de votação online no OP estadual de Rio Grande do Sul permitiu observar duas tendências. Em primeiro lugar, um crescimento de votação de 12,2 por cento diretamente atribuível ao voto online. Por outro lado, quando percecionada a população votante, verifica-se que esta é mais jovem, educada e

tendencialmente com maiores rendimentos (Haikin et al., 2017). No capítulo discursivo, o OPD disponibilizou ferramentas de participação online como correio eletrónico e fóruns de discussão. No debate digital assistiu-se a uma replicação de dificuldades identificadas noutros cenários, com as discussões em fóruns online a serem dominadas por um pequeno grupo de indivíduos, restritas nos temas e limitadas na reciprocidade. Nos fóruns online identificou-se também a tendência para reunirem indivíduos com opiniões similares, o que pode conduzir a um fenómeno de fragmentação e balcanização. A verdade é que os utilizadores não revelam interesse em participar em discussões de qualidade, ao mesmo tempo que os novos *media* também não demonstram possuir ferramentas adequadas para sustentar essas discussões (Sampaio et al., 2010). Por outro lado, outro fenómeno identificado é que a maioria dos utilizadores não chega a envolver-se no debate, limitando-se a observar e testemunhar o seu desenvolvimento.

Ainda na experiência de Belo Horizonte, para colmatar eventuais carências de recursos digitais por parte dos votantes, foram disponibilizados quiosques para votação online, sendo que também associações, cooperativas e escolas foram indicadas como pontos de votação. Surgiram ainda pontos de votação alternativos, disponibilizados por pessoas individuais. Em 2008, a participação no processo foi facilitada através da disponibilização de um número de telefone gratuito, que permitia o voto por telefone, bastando utilizar o número de eleitor. Em complemento, foram também disponibilizados vídeos educativos, com explicações sobre os impactos e benefícios das obras, bem como mapas virtuais com a localização das obras e pontos de votação. Além dos fóruns de discussão, foi criado um *chat* aberto em determinados dias, com presença de membros da autarquia que participavam na audição de dúvidas, sugestões e críticas dos participantes. Aqui, observou-se a isenção da parte dos serviços municipais, sem menções à força política representada (PT). A maioria dos participantes posicionaram-se face aos temas e apresentaram justificações para as suas opiniões. Os valores de respeito foram bastante elevados, verificando-se uma baixa presença de mensagens rudes e a ausência de mensagens incivis. Este facto pode ser explicado pela existência de pré-moderação, que implicava a atuação do moderador para que a mensagem se tornasse pública. A maioria dos indivíduos participantes defendeu o seu ponto de vista nas mensagens, mas reconheceu a importância de outras obras e a necessidade de contemplar investimentos para outras regiões. Verificou-se a identificação por parte da maioria dos utilizadores, embora isso não fosse obrigatório. Também o número de mensagens irrelevantes, que não apresentavam questões, opiniões ou posicionamentos, foi baixo. Em termos comparativos entre os diferentes canais de debate, o fórum online não chegou a ter 10 mensagens, enquanto a ferramenta para comentários apresentou

mais de mil colaborações. A possível explicação para a discrepância destes números é que o fórum exigia cadastro enquanto a ferramenta de comentários não exigia nenhuma identificação.

Apesar de o OPD dispor de uma agenda fechada, subordinada a um tema, a agenda de discussão era aberta, em termos de participação. Contudo, a ausência do agente institucional revela pouca porosidade ou mesmo pouco interesse em rececionar os *inputs* dos participantes. Mesmo não sendo um espaço público forte, por não oferecer garantias de que as mensagens publicadas no espaço de comentários pudessem ser tomadas em consideração ou mesmo lidas pelos agentes institucionais, os participantes assumiram a possibilidade desse impacto, se não sobre os representantes políticos, pelo menos sobre outros cidadãos. Houve uma perceção de que o espaço era forte, devido ao fluxo de mensagens e consequentemente à possibilidade de os seus comentários serem lidos e considerados por outros. Assim, este espaço foi usado não apenas para apresentar posições, mas também para convencer outros cidadãos sobre as melhores opções. Contudo, importa notar que os indivíduos se mostraram mais dispostos a dizer o que pensam do que em escutar os outros cidadãos, no posicionamento em favor ou contra a realização de obras e sobre o próprio processo. Houve recurso a argumentos racionais como justificação e, menos expressivamente, a narrativas e valores pessoais. Menos de um terço das mensagens fez referência a uma mensagem anterior. A reflexividade foi um fenómeno ainda mais raro, embora com padrões altos dentro da taxa de responsividade. O efeito *one-timer* foi alto, revelando-se uma baixa disposição para dialogar. Os participantes revelavam interesse em assinalar a sua posição, mas manifestavam escassa vontade de diálogo. No entanto, também é necessário perceber que a própria ferramenta digital organiza a informação em bloco, não facilitando o diálogo. Em síntese, apesar de se observar que a exclusão digital pode afetar a igualdade discursiva, é notório que o valor político é elevado, pois a manutenção de disponibilidade das mensagens publicadas permite que outros indivíduos não participantes ativos, os denominados *lurkers*, que visitem o fórum após as discussões, podem aceder aos argumentos e beneficiar da leitura das mensagens (Sampaio et al., 2010).

Ao nível do perfil de voto, verificam-se acentuadas distinções conforme a geografia. No OP de Rio Grande do Sul, 19,3 por cento dos votantes fizeram-no online, mas entre os 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento registaram-se variações entre 10 e 50 por cento de voto online. Quando segmentado nos 497 municípios, as diferenças acentuam-se ainda mais, desde os 0,5 por cento em Parobé aos 98,7 por cento em Planalto. Mas na maioria dos municípios a percentagem de voto online situa-se abaixo dos 25 por cento.

As variações no voto online podem dever-se a diferenças de promoção e no conhecimento dos cidadãos. No caso de Parobé (0,5%) existe uma grande dinâmica face-a-face de promoção da votação, enquanto em Médio Alto Urugai, a que Planalto pertence (98,7%), existiu, nos três anos antecedentes à investigação, um processo de substituição do voto presencial pelo online (Haikin et al., 2017).

Os canais de voto online contribuem para uma mudança no tipo de voto, com 18 por cento dos votantes a afirmarem terem votado offline no ano anterior, e para um aumento da votação, com 63,1 por cento a referirem que provavelmente não teriam votado se a votação online não se encontrasse disponível. Os votantes terão aproveitado a disponibilidade mais alargada de três dias, comparativamente a um único dia de voto presencial. Em termos comparativos, atendendo às diferenças entre os dois canais de voto, o online implica uma escolha consciente e vontade de votar, mesmo que apenas através de um clique num link. Assim, pode assumir-se que praticamente 100 por cento dos votantes online têm algum interesse em participar. Contudo, existem nuances entre os diferentes tipos de votantes. Assim, aqueles que respondem "online only", referindo-se a uma exclusiva possibilidade de voto online, sem outra possibilidade, são ligeiramente menos ativos politicamente do que a generalidade dos votantes online. Por outro lado, apesar de existir a perceção de que o voto online parece menos engajado do que o offline, sendo os votantes online mais oportunistas e menos propensos a um envolvimento em etapas anteriores, além de parecerem menos ativos politicamente do que os votantes presenciais, não se identificaram diferenças de envolvimento em etapas anteriores entre os votantes online e offline. Pelo contrário, se existiu alguma diferença, será um ligeiro maior envolvimento dos votantes online, que revelaram números mais elevados de votação em anos anteriores do que os votantes presenciais. No geral, não se identificaram quaisquer evidências de que os votantes online estejam menos interessados em envolver-se nas assembleias do que os votantes offline ou que os votantes online tenham menor interesse nos aspetos deliberativos (Haikin et al., 2017).

Também a tendência de voto é diferente entre o online e o offline em mais de metade dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, existindo casos em que o voto online determinou resultados diferentes. Como as mulheres se encontram sobrerrepresentadas na votação offline, enquanto os votantes online parecem ser mais jovens, existe também uma maior representação dos mais escolarizados (mestrados e doutorados) e com indicadores socioeconómicos melhores, será possível registar-se uma tendência de aproximação das vontades e necessidades da classe média em detrimento das classes mais baixas. Assim, o online detém um potencial para criação de tensões face aos

propósitos de redistribuição e objetivos democráticos de alargamento da representação. No entanto, apesar de as críticas ao voto oportunista incidirem na votação online, o voto presencial inclui aqueles que decidiram ativamente votar, mas também um grande número de votantes desatentos até terem sido intercetados por alguém (Haikin et al., 2017).

**Qualidade da deliberação e participação.** A dinâmica pública transparente dos orçamentos participativos exige que os participantes apresentem discursivamente as suas perspetivas em fóruns públicos numa arena institucional construída consensualmente, onde decorre a produção e seleção de opinião e vontade política, num processo de deliberação dos fundos públicos municipais (Fedozzi, 2000). Contudo, as dificuldades de exercício de um processo deliberativo levam a que a deliberação surja algumas vezes secundarizada, face a outros propósitos dos OP, nomeadamente a participação na votação. Por exemplo, o voto online facilita o alargamento do público de votantes e aumenta a inclusão (Haikin et al., 2017; Sampaio & Peixoto, 2014). De acordo com Allegretti e Stortone, nas experiências italianas, a relação entre qualidade e poder de decisão marcou as duas primeiras gerações de OP. Na primeira foi dado ênfase ao momento de escolha das prioridades, segundo o princípio de um voto por pessoa, o que empobreceu a qualidade deliberativa, assentando em assembleias superficiais ou em formas eletrónicas como modos de informação e interação. Após 2005, a nova geração começou a focar-se mais na estruturação dos processos discursivos, de forma a difundir a cultura de participação através de publicações, workshops, seminários, mediação cultural, diversificação de estratégias de comunicação (Allegretti & Stortone, 2014).

Mas, a existência de momentos deliberativos também pode incorrer em desvirtuamento dos propósitos enunciados pela deliberação. Em termos de momentos de deliberação coletiva, os OP contemplam a possibilidade de realização de assembleias participativas. Um modelo de assembleia, algumas vezes microlocal, que se realiza ao nível de freguesia ou interfreguesias, em que as portas estão abertas a que todos os cidadãos possam apresentar, discutir e candidatar projetos a desenvolver nestes territórios. No entanto, este modelo, sem controlo de entradas, aberto à participação dos cidadãos interessados, assemelha-se ao modelo de "deliberação mobilizada" identificado por Fishkin, em que não existindo contingências de participação, pode vir a verificar-se um enviesamento de propostas, devido a mobilização de grupos interessados (Fishkin, 2011b).

Na observação de minipúblicos, Fung propõe três feixes de análise: quantidade da participação, viés e qualidade da deliberação; informação aos representantes,

informação aos cidadãos e aumento de disposições e habilidades de cidadania; e conexão com ação estatal, através de *accountability*, justiça das políticas e sua eficácia e sagacidade. Para o autor, a questão do engajamento cívico é, muitas vezes, entendida como quantidade de participação. Nesta perspetiva, a quantidade é uma medida importante de sucesso. Assim, os tipos de desenho dos dispositivos privilegiam o número de participantes em encontros e a sua frequência. A unidade de medida reclama a capacidade de mobilização e a participação de associações. Contudo, a mobilização pode gerar um viés da participação, beneficiando perfis de públicos mais aptos a inscreverem-se nas ações deliberativas e a inspirar terceiros para as suas vontades. Deste modo, participantes mais hábeis no domínio da comunicação e com maiores recursos sociais e educativos estariam em vantagem sobre outros públicos que detenham esses recursos em menor quantidade. Assim, uma forma de mitigar a sobrerrepresentação de públicos em vantagem poderá ser o esforço de recrutamento em comunidades em desvantagem, assim como a abordagem de interesses específicos desses públicos como incentivo (Fung, 2004).

O modelo de Berlim-Lichtenberg pretendeu incluir mais momentos de deliberação que outros OP alemães. Aliás, corresponde ao início de uma nova fase de OP caracterizados por uma maior enfase na participação e deliberação. No entanto, nem na internet nem nos encontros públicos foi possível observar um verdadeiro processo deliberativo. Existiu uma ausência de guias e critérios que permitiriam o envolvimento dos cidadãos num processo verdadeiramente discursivo sobre o valor de cada projeto em relação às necessidades de cada zona ou do distrito e não existem dados sobre a perceção dos cidadãos sobre a legitimidade. Também parece possível que os cidadãos envolvidos mais frequentemente aumentem o conhecimento sobre políticas regionais, o que não é claro que se traduza em mais *skills* democráticos (Röcke, 2013).

Em Itália, os casos estudados demonstram que a deliberação é limitada, com efeitos limitados, apesar dos esforços, principalmente em casos como Novellara e Modena para que a participação detivesse as condições aproximadas do ideal. A interação é pouco dialógica, no sentido de procurar o acordo para além da posição inicial. É dominante o "uso estratégico da deliberação", que utiliza o aparente interesse comum para alcançar interesses individuais. A presença de atores políticos nas assembleias, apesar de ser encarada como um empenhamento e reconhecimento da importância do OP, é também limitadora para as intervenções, sendo mais válido o recurso a mediadores justos, sem os quais se revela a fraca qualidade de deliberação. Outro indicador da fraca qualidade da deliberação é a inexistência de um critério económico ou social para a identificação

de prioridades, sendo a escolha feita de acordo com a maioria de voto. Assim, o grupo maioritário ou o enunciador mais eloquente têm mais possibilidades, não existindo nenhum mecanismo dialógico ou coeficiente (Putini, 2013).

No domínio da aplicação da racionalidade, a ideia de uma deliberação de qualidade propõe que esta deva ser racional, com os indivíduos a promoverem seus fins individuais e coletivos através da discussão, livre associação, informação, planeamento e levantamento de problemas. A partir deste intercâmbio discursivo, a apresentação de argumentos convincentes conduzirá à sua aceitação, o que determinaria a retirada de outras propostas concorrentes, de um modo que sacrifica o autointeresse em prol de outras propostas mais válidas e necessárias para a comunidade. Nesse sentido, é essencial cumprir com as condições de inclusão e igualdade, assegurando equivalentes oportunidades de participação, não apenas presencial, mas, acima de tudo, cumprindo com as condições para que os participantes tenham oportunidades e capacidades iguais de propor ideias e de fazer reivindicações (Fung, 2004). Sem desmerecer o valor da racionalidade, Fung questiona-se também sobre a exclusão da emoção, contrapondo a deliberação *fria* e *quente*. A deliberação *fria* compõe-se de apostas baixas que permitem que os indivíduos permaneçam de mente aberta, desapaixonados e sem posições fixas. No entanto, Fung defende as virtudes de uma deliberação *quente*, mais emocional, mas com mais investimento de energia e criatividade, promovendo resultados mais apoiados e implementados, o que será mais sustentável a longo prazo, embora ressalve que "não temos evidência empírica a respeito dos méritos relativos ou das circunstâncias apropriadas da deliberação quente em oposição à fria" (Fung, 2004, p. 181). A escolha dos locais para realização das assembleias também se pode revelar inadequada para a deliberação, pelas características vincadamente políticas, nomeadamente associadas a partidos político e às forças políticas governantes (Putini, 2013).

**Priorização e redistribuição.** Com o intuito de cumprir com os propósitos da redistribuição, os OP podem ainda obedecer a outras regras de circunscrição ou encaminhamento dos investimentos públicos, nomeadamente através da definição de prioridades. Por exemplo, no modelo inicial desenvolvido em Porto Alegre, os fundos à disposição das áreas de investimento são distribuídos atendendo a uma lista local de prioridades, número de residentes, e à qualidade da infraestrutura ou serviço disponível, segundo uma fórmula que atribui maior peso aos distritos que detêm menos recursos, seguindo um princípio de justiça social (Sintomer et al., 2013, 2012).

Deste modo, procura-se atender a um propósito de justiça social, assumido pela primeira geração de OP brasileiros. Neste caso, a distribuição dos recursos de investimento segue um método participativo de planeamento, que se inicia com a indicação de prioridades. As regiões definem as prioridades setoriais, que orientam a proposta de orçamento e hierarquizam as obras e atividades selecionadas. A distribuição de investimentos guia-se por critérios como a carência de infraestruturas, população em zonas de carência, população total de cada região, e a prioridade é determinada pela região em relação aos setores de investimento (Fedozzi, 2000). Por exemplo, também na Europa o modelo aplicado em Sevilha se assemelhava a uma pirâmide, com uma base de 15 zonas onde os cidadãos se encontravam em fóruns, que tinham usualmente lugar em centros comunitários, nos quais eram apresentadas e discutidas as propostas. Aquelas que tinham valores inferiores a 30 mil euros ficavam integradas enquanto projetos de bairro, acima deste valor adquiriam estatuto de projetos de cidade. Os delegados eram eleitos a nível de bairro e de cidade, cabendo-lhes a análise das propostas e a definição das prioridades. A priorização envolvia critérios sociais semelhantes a Porto Alegre, sob a forma de critérios gerais e suplementares (entre 0 e 15 pontos), de modo que determinados grupos e áreas, selecionados segundo os seus perfis, tendessem a ser mais beneficiados. Também os projetos com objetivos sociais, ecológicos ou democráticos foram priorizados em áreas com carências infraestruturais. No entanto, os efeitos sociais não são comparáveis a casos sul americanos (Sintomer et al., 2013).

**Hibridização e abstração.** O mecanismo gerado e desenvolvido em Porto Alegre acabou por hibridizar-se, ao longo do processo de apropriação em diferentes contextos de escala e de cultura, identificando-se hoje diversas tendências. A primeira, é uma simplificação e radicalização, tendo assumido o mecanismo inicial como ponto de referência, mas sem alguns elementos, como a dimensão temática ou o conselho participativo, com menos fundos orçamentais disponíveis, ou mesmo remetendo-se apenas a um tipo consultivo. Esta primeira hibridização acontece quando a iniciativa é exclusivamente *top-down* ou quando município não está totalmente convencido pelo processo. Uma segunda versão articula o OP com o planeamento estratégico participativo, nomeadamente em casos em que os municípios já implementavam essa prática. Em alguns casos, é utilizado como modo de lidar com assuntos a longo prazo, uma vez que o mecanismo do OP se foca no investimento anual. O terceiro híbrido corresponde à combinação com estruturas de desenvolvimento da comunidade. Este modelo inscreve-se em circunstâncias particulares, devendo-se à importância das organizações comunitárias em alguns contextos, nos quais existiu a necessidade de recorrer as estas organizações como suportes para introdução do OP. São exemplos as

localidades indígenas andinas no Equador e Colômbia, em que o OP foi associado a encontros de comunidade e de líderes locais, mas também ONG que aplicaram modelos tradicionais de desenvolvimento comunitário com populações desfavorecidas, incluindo componentes do OP. Um quarto caso corresponde à combinação com a integração de género, a partir de objetivos como a eliminação das desigualdades entre homens e mulheres, alteração da visão de papéis tradicionais e contribuição para a igualdade de género. Também inclui a análise aos impactos das infraestruturas em ambos os géneros e verificar se os orçamentos suportam diferenças de género ou reforçam papéis (Sintomer et al., 2013).

O interesse das organizações no OP deve-se sobretudo a virtudes técnicas, nomeadamente a eficiência e efetividade na distribuição e utilização de recursos, mais do que a virtudes democráticas, patentes na sustentação de um complexo sistema de participação e justiça distributiva. A propósito do carácter inovador desta experiência, Sousa Santos propõe e avisa sobre a propensão para dois modos de interpretação de uma inovação social: a interpretação de suspeição e a interpretação de abreviação. Se a primeira se constitui como obstáculo, porque tende a rejeitar as possibilidades de sucesso como uma utopia tola, a segunda obstaculiza-se como interpretação de uma inovação social em isolamento do seu contexto e especificidade histórica e sociológica, reduzindo-a a alguns traços abstratos que compõem um modelo passível de ser aplicado por conhecimento especializado em qualquer lugar (Sousa Santos, 1998a). Assim, e face às resistências encontradas pelos diferentes modelos políticos, o modelo que viaja muitas vezes não passa de uma abstração. As transferências não ocorrem numa totalidade, mas geralmente em parcelas, sendo que o modelo transferido não é uma réplica do projeto inicial, mas essencialmente uma política em transformação. Como os contextos de aplicação são numerosos, a mecânica de transferência favorece a singularidade de cada réplica. Assim, as forças políticas tendem a acentuar a afirmação de consideração do contexto, sendo que o OP não pode ser uma transferência ideal do modelo original, mas um ajuste ao contexto social e político de cada município. Assim, o elemento replicante é a identificação com a ideia de participação, independentemente do contexto e políticas sob as quais é implementado. O OP é apresentado segundo um discurso técnico, não político, acolhido por diferentes administrações (Ganuza & Baiocchi, 2014).

Em paralelo a esta mutabilidade, ao longo dos anos, o OP tornou-se mais "transclassista", tendo conquistado uma classe média inicialmente resistente e reticente, através de uma administração popular mais efetiva, tendencialmente livre de corrupção e promotora da prestação de serviços bem acolhidos pelas classes médias (como espaços públicos,

recolha de lixo, jardins e parques, atividades culturais), e também porque a mobilização e discurso em torno de assuntos públicos aumentou a autoestima das cidades. No entanto, Sousa Santos alerta que uma ideia desestabilizadora que triunfa em converter-se numa prática sustentável corre sempre o risco de perder o seu potencial desestabilizador à medida que sucede. A rotina da mobilização transforma-se em mobilização da rotina. Mesmo que a participação se mantenha alta tenderá a substituir o cidadão comum pelos cidadãos participativos especialistas de participação (Sousa Santos, 1998a).

**Maturidade e longevidade.** O fator continuidade revelou-se um aspeto fundamental para o sucesso das experiências de OP. Os casos com maior antiguidade e maturidade revelaram níveis crescentes de participação e uma maior sofisticação da metodologia utilizada. De acordo com Vitale, as experiências de OP costumam revelar dificuldades nos primeiros anos, que vão desde a organização de uma nova cultura de gestão até ao envolvimento da comunidade. O tempo contribui para uma maior consistência dos resultados, na democratização dos procedimentos ou na democratização dos recursos. O OP é um processo aberto, em permanente construção (Vitale, 2004).

Por exemplo, em Espanha, a tendência para que os participantes sejam os cidadãos que já têm interesse em política dilui-se com a maturidade das experiências, verificando-se uma menor orientação política ao longo dos anos (Ganuza & Francés, 2014). Em Grottamare verificou-se que alguns dos assuntos excluídos retornaram ao debate em edições posteriores, o que pode estar associado à durabilidade do processo (16 anos) e à permanência do executivo, que contribuíram para institucionalização do OP e para um paradigma participativo no governo local (Putini, 2013).

**Formalização e obrigatoriedade.** A estrutura dos OP alicerça-se na estrutura política e administrativa, que cede poder de decisão aos cidadãos. Esta cedência é variável ainda de acordo com o grau de formalização desta relação, que pode ir desde alguma informalidade até à regulação por decretos, leis ou regulamentos municipais, ou mesmo nacionais (Cabannes, 2004). Em dois países – Perú e República Dominicana – e numa região – Kivu Sul, no Congo – os OP foram assumidos como mandatários. Para muitas administrações esta obrigação é entendida como uma violência, mas para a população é vista como uma garantia. A característica mandatária tem efeitos positivos nos pré-requisitos, mas pouca capacidade de indução de boas práticas, que acontecem sobretudo em locais em que existe forte vontade política. Outros modelos, de elaboração

de OP supramunicipais, como acontece na Polónia e Toscânia, ou antes em Lácio ou Málaga, mostraram-se mais efetivos (Allegretti, 2014).

Alguns países, como Itália e Polónia, optaram pela formalização e institucionalização do processo enquanto direito cidadão. As carências políticas e sociais são um elemento fundamental de sustentação do processo ao longo do tempo. Os observatórios de OP que surgiram em diversos países como os Camarões, França e Brasil, são uma forma de monitorização das regras e de produção de informação para os cidadãos. Muitas cidades optam hoje por uma definição de regras "light", aguardando as propostas de cidadãos, direta ou indiretamente, num processo que deve ser gradual e consensual (Allegretti, 2014). Também no Reino Unido os OP receberam apoio governamental. O país tem uma estratégia nacional de OP e em 2010 contavam-se cerca de uma centena de experiências de OP locais. As experiências britânicas tendem a constituir-se como redes de participação de organizações da sociedade civil, através de mecanismos de financiamento destas organizações, que posteriormente os distribuem. Os cidadãos individuais não têm qualquer influência nos processos de decisão, nem envolvem mecanismos de deliberação, limitando-se a meios agregativos. O diálogo ocorre essencialmente entre as organizações da sociedade civil e as estruturas de OP. O sistema político britânico tende a centralizar no Governo nacional as decisões locais, de forma burocratizada e com uma dinâmica *top-down* das iniciativas OP (Davidson & Elstub, 2014).

No Brasil, a maioria dos OP são orientados pela existência de um documento formal, apelidado de Regras de Procedimento, que governa as operações do OP, mas que é omisso em relação à criação e continuidade do programa. No entanto, as cidades que detêm este documento revelam uma melhor organização do que aquelas que não o têm (Avritzer & Vaz, 2014). Em Portugal tem-se assistido a um fenómeno de criação de "Cartas de Princípios" que apresentam os objetivos e valores fundamentais do processo, segundo um formato de "constituição". A metodologia do exemplo português permite as mudanças ao longo do tempo, mantendo os horizontes e valores estabelecidos no início. No futuro, poderá ser necessário criar um organismo responsável pela monitorização e vigilância do respeito pela "Carta" (Allegretti, 2014c).

**Futuro.** Os orçamentos participativos constituem-se como processos que podem ou não evoluir e transformar-se, melhorando a qualidade dos conteúdos e a capacidade de atração, ou simplesmente retroceder a formas tradicionais de diálogo político e social. Assim, é possível identificar um "ciclo vital" de cada experiência de OP, expresso em

ações de evolução ou retrocesso, ou mesmo de desaparecimento. A história dos OP revela que têm sido utilizados como modos de "descontinuidade" ou de "continuidade" em relação a formas de diálogo social anteriormente testadas. Assim, é difícil a definição de uma regra, pois a escolha submete-se a opções específicas a cada contexto. Contudo, é possível identificar uma "lógica geral" para cada escolha, em função do grau de sucesso alcançado em experiências anteriores.

A pluralidade de definições de OP expressa a dificuldade de classificação, assim como dificulta qualquer tipo de tentativa de hierarquização. Allegretti recorda que Graham Smith alerta para o risco de julgamentos em função de modelos abstratos, em vez de observar as transformações impressas em cada contexto. A postura adequada deverá ser a apreciação das condições pré-processo e a avaliação das transformações do processo participativo. Não existindo guias claros para esse processo de transformação, é possível identificar "fatores determinantes" em cada território, dos quais é possível salientar quatro principais: vontade política; capacidade organizacional e proposicional social; autonomia financeira da instituição que propõe o OP e recursos disponíveis; e a arquitetura do processo e regras que garantam igualdade de acesso a todos os potenciais participantes. Os efeitos não se limitam a uma relação direta com a sua existência, mas também à perceção que os cidadãos têm da sua consistência. Em paralelo, assinala a existência de três pilares fundamentais para a evolução dos orçamentos participativos, que remetem para quatro requerimentos prévios como a transparência, coordenação, capilaridade informacional e clareza de linguagem.

A sustentabilidade do OP deve perceber-se como a sua capacidade para reproduzir o processo no tempo, mantendo e aumentando a possibilidade de atração de participantes e de produzir efetivas transformações no território e na estruturação de políticas públicas, enquanto a resiliência dos processos de OP de manifesta pela capacidade de alteração da sua forma, de modo a adaptarem-se a diferentes condicionamentos externos, mantendo intactos os princípios e valores. Allegretti propõe ainda três princípios-guia de modo a assegurar a evolução do processo, sem descaracterizar os valores e horizontes da experiência: a necessidade de manter constante o carácter evolucionário do processo participativo; o compromisso em manter os cidadãos como elemento central do processo; e a atenção às perceções dos atores políticos, de quem depende a continuidade dos processos. Em primeiro lugar, este compromisso assenta na determinação em estruturar um conjunto de regras e instrumentos intrinsecamente evolucionistas, capazes de se autorrenovarem em face das emergências monitorizadas; em segundo lugar, estruturar as transformações necessárias para o OP se tornar mais

efetivo e atrativo, sem nunca descurar a centralidade dos cidadãos, assentando no consentimento prévio destes a quaisquer transformações no modelo de decisão, uma vez que na base do OP está uma vontade de recuperação de confiança nas relações entre habitantes e representantes; e, por fim, a introdução gradual de qualquer mudança, com explicação e defesa dos indicadores de benefícios da transformação, numa dinâmica informativa e comunicacional. Com estes três princípios-guia pretende-se evitar a quebra de confiança entre os atores, que poria em causa o "pacto político" em que se baseia a eficácia do OP (Allegretti, 2014).

Não existe um percurso único para a progressão dos OP no mundo, podendo identificar-se três tendências que permitem perceber os impactos dos OP. Em primeiro lugar, existem OP que objetivam a alteração de condições no quadro de um movimento de renovação. São experiências que assentam na interação entre governos e movimentos de base numa ação de introdução do OP simultaneamente de *top-down* e de atuação da sociedade civil. Procuram ultrapassar a injustiça social e alcançar o desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo que tentam quebrar tradições de clientelismo e corrupção. Esta é uma dinâmica de OP que se verifica principalmente na América Latina e que teve Porto Alegre como principal exemplo, repetida noutros países como a Índia, mas sem expressão europeia. A segunda tendência é a utilização do OP como movimento de reforma administrativa. São experiências dinamizadas principalmente pelos executivos, que se abrem aos cidadãos, com vista a geração de efeitos visíveis. Podem assumir diferentes formatos, desde a modernização administrativa ao aprofundamento dos processos de descentralização. No domínio social, o OP surge como objeto de atuação sobre temáticas políticas controversas, tornando-se um mecanismo de melhoramento de condições de grupos socialmente em desvantagem. O maior impacto reside na dimensão de comunicação, incentivando um incremento da relação entre governos locais e cidadãos. Apesar dos efeitos não ultrapassarem normalmente essa dimensão, os governos têm revelado vontade de adotar e implementar as sugestões dos cidadãos, numa dinâmica que pode ser entendida como promotora de confiança. No hemisfério sul, essa dinâmica de OP é sobretudo apoiada por organizações internacionais. O terceiro tipo de OP detém uma essência essencialmente simbólica, verificando-se um desfasamento entre o objetivo proclamado e a realidade. Neste caso, o objetivo não é consultar os cidadãos, mas legitimar uma decisão essencialmente tomada, que não pretende ser modificada. Este tipo de OP é habitualmente de natureza consultiva. Simula uma abertura verdadeiramente não existente, sendo a participação utilizada para aplacar a população ou doadores internacionais (Sintomer et al., 2013).

## Efeitos dos OP

O OP abriu aos cidadãos comuns as portas dos procedimentos orçamentais, estabelecendo fóruns públicos abertos, em que cidadãos e governos discutem despesa, impostos e implementação (Wampler, 2007). O empoderamento dos cidadãos e reforço da democracia representativa são alguns dos efeitos notados. Nomeadamente, no respeitante ao item de reforço democrático, esse efeito manifestou-se através da redução da corrupção e clientelismo, resultantes de uma maior transparência e autonomia das iniciativas.

Desde o início, no domínio dos pressupostos e propósitos delineados, o mecanismo de OP introduzido em Porto Alegre assumiu três objetivos. Primeiro, "democratizar a democracia", através da participação e mobilização dos mais pobres, que se encontravam à margem do sistema político, e iniciando um confronto com o clientelismo. O segundo, foi contribuir para uma revisão de prioridades, favorecendo os desprivilegiados, nomeadamente os residentes dos subúrbios. Em terceiro lugar, pretendeu contribuir para o estabelecimento de boa governança e erradicação da corrupção, e maior eficiência de políticas. Estes os objetivos pressupostos e idealizados inicialmente. Mas, como vimos anteriormente, na medida da expansão internacional dos OP, também objetivos e resultados foram sendo adaptados a diferentes contextos (Sintomer et al., 2013).

Wampler sublinha o OP como um mecanismo de melhoramento da democracia e de fortalecimento da cidadania, que pode atuar de forma a melhorar a performance do Estado, através de um conjunto de regras institucionais que condicionam e confirmam as prerrogativas do governo municipal e geram oportunidades de envolvimento para os cidadãos. Com estas regras, pretende-se o aumento de qualidade da democracia, ao encorajar a participação dos cidadãos em debates públicos e abertos, de forma a aumentar o seu conhecimento sobre os assuntos públicos. Assim, as regras dos OP são desenhadas com intuito de produzirem resultados específicos como a deliberação participada, justiça social e cidadania ativa. Mas os resultados gerados pelos OP apresentam variações significativas, existindo experiências bem-sucedidas, incipientes ou fracas (Wampler, 2007; Wampler & Avritzer, 2004). Por exemplo, o aprofundamento democrático varia em grau de intensidade. Essa variação ocorre em grau maior ou menor consoante a amplitude da deliberação, itens do orçamento discutidos e quantidade de investimento deliberado, grau de implementação, critérios distributivos, transparência e prestação de contas, participação da comunidade, integração no governo ou divisão territorial (Vitale, 2004). Também os efeitos do OP na prestação de contas,

descentralização da autoridade de decisão e empoderamento estão condicionados pelo ambiente social, político e económico (Wampler, 2007).

Para Avritzer, a partir das primeiras experiências, nomeadamente em Porto Alegre e posteriormente em todo o Brasil, verificou-se que os OP obtiveram bastante sucesso em três áreas: alargamento de práticas democráticas, aumento do acesso dos mais pobres a bens públicos, e renovação da composição da elite política brasileira (Avritzer, 2010). Ao nível do envolvimento de populações excluídas e na promoção do acesso dos mais pobres a bens públicos, no auge da participação, quando em 2002 atingiu cerca de 17 mil presentes nas principais reuniões distritais, o OP de Porto Alegre caracterizou-se pelo envolvimento de pessoas de baixos recursos económicos, maioritariamente mulheres e progressivamente mais jovens, parecendo convidar aqueles que sempre foram estranhos ao sistema político à ação participativa (Sintomer et al., 2013, 2012). Em simultâneo, no que respeita ao alargamento de práticas democráticas, o OP constituiu-se como um mecanismo capaz de incorporar as novas práticas surgidas no movimento associativo. Assim, o OP contribuiu para a alteração de práticas sociais, ao substituir o clientelismo associativo por métodos públicos e transparentes de reclamação de bens públicos. Uma mudança com impacto sobre a denominada *cultura do favor*, em que a cidadania política se desenrola através de redes e contactos pessoais, em vez de canais públicos abertos. A segunda mudança importante mencionada por Avritzer foi o acesso a bens públicos. Neste caso, o OP levou a uma reorientação dos investimentos públicos para os distritos mais pobres, com primazia para as áreas de saúde e infraestruturas e saneamento. Através da reorientação dos investimentos para os distritos mais desfavorecidos, o OP contribuiu para a redução da desigualdade regional, tendo-se concentrado em zonas com maiores défices em habitação e bens públicos. Os investimentos na regularização de habitação foram os mais elevados nas zonas mais pobres e de rendimento médio, verificando-se uma tendência semelhante em relação ao investimento no tratamento de esgotos e de águas. A introdução do processo de orçamento participativo em Porto Alegre, em 1985, contribuiu assim para a alteração das condições de vida nos bairros pobres. O terceiro elemento de mudança causado pelo OP traduz-se nas mudanças na elite política da cidade. O sistema político brasileiro era bastante exclusivo, verificando-se que as entradas de novos atores ocorriam no quadro das referidas redes de clientelismo. O OP alterou esta configuração ao criar um processo em que representantes de movimentos associativos acedem ao sistema político. Com a integração no Estado local de líderes do OP, e através de um processo horizontal de criação de novos líderes, o processo renovou as dinâmicas políticas (Avritzer, 2010).

Em traços gerais, o OP contribuiu para um governo melhor, redução da corrupção e reforma da administração pública. Por exemplo, através da criação de um gabinete de planeamento para facilitar o contacto com o conselho participativo, com maior cooperação entre administrações, novos métodos orçamentais, e facilitação da relação entre cidadãos e administração (Sintomer et al., 2013). Simultaneamente, ao deslocar para fóruns públicos a decisão antes circunscrita a escritórios privados, o OP tornou público e transparente o processo de orçamentação, confrontando o clientelismo, exclusão social e corrupção (Wampler, 2007). Quando devidamente implementado, aumentou a transparência na utilização do dinheiro público, assim como o controlo popular, e reduziu a corrupção, ao promover a discussão dos investimentos e serviços na esfera pública. Em segundo lugar, levou à redução ou mesmo ao desaparecimento do clientelismo, ao estabelecer a negociação e deliberação em público, e entre cidadãos, diferentemente dos diálogos verticais em privado de grupos da sociedade civil com atores políticos. Em terceiro lugar, tem-se verificado como um importante instrumento de redistribuição, contribuindo para o melhoramento de condições de vida entre os mais pobres, ao nível da habitação, pavimento, saneamento ou educação (Sintomer et al., 2013).

As vantagens do processo são indicadas enquanto "ganho informativo" para cidadãos e representantes eleitos, e "uso mais eficiente e efetivo" dos recursos públicos, respeitando necessidades da população, baseando-se num processo público de debate, e aumentando a transparência orçamental. O processo constitui uma plataforma de troca de informação entre cidadãos e decisores políticos, que aumentou a transparência da despesa pública e incluiu a voz de cidadãos comuns. Mas, o nível a que isso acontece depende da vontade dos políticos eleitos (Röcke, 2013).

**Aprendizagem e cidadania.** A conceção da democracia como mais do que a promoção de melhores condições de vida, mas também como uma cidadania esclarecida, implica que a estabilidade das democracias também assenta nas capacidades dos seus cidadãos e na aceitação dos seus princípios por parte destes. Espera-se que a participação contribua para maiores capacidades democráticas, como uma melhor cidadania, aumento da tolerância, espírito público, capacidade de audição e compromisso (Geissel, 2013b). Uma das virtudes frequentemente associada aos minipúblicos é a possibilidade de se constituírem como oportunidades para o desenvolvimento de habilidades democráticas e de socialização. As arenas deliberativas funcionariam como escolas de democracia, onde os indivíduos dispõem de condições de aprendizagem para consideração de assuntos públicos, mais do que de que preferências próprias. Um tema

que, para Fung, tem motivado mais interesse conceptual do que escrutínio empírico. Contudo, o autor salienta que essa possibilidade aumenta consoante as deliberações tenham consequências tangíveis, sendo que os reflexos da deliberação contribuirão para o reforço dessa possibilidade de aprendizagem. Em simultâneo, a recorrência dos processos é também um fator contribuinte para uma maior habilidade e disposição democrática dos indivíduos (Fung, 2004).

No caso específico dos OP, a implementação dos processos tem contribuído para um processo educacional que promove aprendizagens entre a sociedade civil e governos participantes. Os OP podem funcionar como "escolas de cidadania", através do envolvimento e empoderamento dos cidadãos, de modo que estes compreendam melhor os seus direitos e deveres, bem como as responsabilidades daqueles que os governam. Durante os processos de OP, os cidadãos aprendem a negociar entre si e com o governo sobre a distribuição de recursos escassos e as prioridades das políticas públicas. O processo de mobilização dos participantes e dos agentes governamentais, a sequência e conteúdos das diferentes fases e a autorregulação do processo, constituem uma verdadeira escola de cidadania (Pontual, 2014; Wampler, 2007). Ainda de acordo com Pontual, a dimensão educativa provém da pedagogia pública, de um processo de deliberação e da construção de um objetivo comum. A corresponsabilização face a assuntos municipais, o alargamento da visão sobre os problemas da cidade, bem como o reconhecimento da participação como um direito, são elementos que conduzem à construção de uma nova cidadania. Ao longo de todo este processo, o OP conduz a uma aprendizagem de capacidades como a argumentação, negociação, priorização, alargamento do conhecimento em áreas como a política, administração pública e finanças, o reconhecimento dos diferentes papéis da comunidade e do governo no processo, a aprendizagem sobre o estabelecimento de parcerias, o reconhecimento da legitimidade das propostas, e a procura de consensos acerca das definições orçamentais. Os processos de OP são ainda espaços de aprendizagem acerca do conflito e da sua gestão, assim como de prestação de contas. A prática de priorização e decisão é fundamental para a educação para o exercício de corresponsabilidade, autonomia e solidariedade entre os membros do processo. A solidariedade entre a sociedade civil permite a compreensão entre os diferentes segmentos sociais e a comparação de situações de privação e necessidades. No caso do governo confere capacidade de audição e de diálogo com a população (Pontual, 2014).

Cidadãos envolvidos com regularidade desenvolvem um conhecimento considerável do processo, mas também das políticas regionais. O processo pode representar uma

iniciação para ativismo político e de voluntariado, mas não existem estudos que comprovem aumentos nas capacidades democráticas. No entanto, em termos de empoderamento cidadão, os efeitos dos OP são distintos de acordo com os diferentes contextos. As experiências europeias e norte-americanas tiveram efeitos menos visíveis do que na América Latina (Sintomer et al., 2013). Entre casos de maior ou menor sucesso, os OP contribuíram também para um acesso e aumento de compreensão e utilização de um vocabulário de participação que inclui expressões como governança, parceria, governo digital ou democracia eletrónica (Lüchmann et al., 2018).

## Dificuldades e riscos dos OP

As experiências de OP encontram-se expostas a um conjunto de riscos. Shah alerta para a possibilidade de captura por parte de grupos de interesses. A estrutura dos OP pode fazer com que estes processos possam disfarçar a natureza não-democrática ou elitista das decisões, ao mascarar a utilização de fundos públicos para favorecimento de elites, com a aparente ampliação da participação. Desse modo, os processos participativos poderão ser usados para reforçar injustiças, facilitando o exercício de poder ilegítimo e a exclusão de grupos marginalizados, privando-os de oportunidades de expressão dos seus pontos de vista. Aquilo que Shah denomina como a "tirania da decisão e controlo", a "tirania das dinâmicas de grupo" e a "tirania do método", que se podem constituir como meios ilegítimos e injustos de exercício do poder. Através do desvirtuamento dos processos de decisão existentes, manipulação e proteção de interesses de elites governantes, e exclusão de métodos mais inclusivos de expressão democrática (Shah, 2007).

A exclusão é um dos maiores problemas dos processos participativos. Em Chicago, uma das preocupações da experiência no 18º. Bairro prendeu-se com a intenção de representação de todas as diferentes comunidades. Um processo complexo, atendendo à diversidade patente nos cerca de 80 idiomas falados. Lerner assume que esse objetivo de que todas as comunidades se encontrassem representadas foi conseguido. Contudo, a média dos participantes refletia sobretudo uma população sénior, branca e aparentemente composta em maioria por proprietários e grupos economicamente mais saudáveis (Lerner, 2011). Putini também identificou uma participação de uma maioria de indivíduos ativos, que contraria o propósito de incluir cidadãos habitualmente distantes da vida política, como mulheres, jovens e imigrantes (Putini, 2013).

O OP contempla objetivos de incorporar aqueles que se abstêm de votar em eleições ou, pelo menos, afastados de formas tradicionais de participação e também de gerar comunidades políticas mais igualitárias. Mas resultados empíricos apontam ainda para uma participação desigual entre diferentes grupos sociais (Navarro & Font, 2013). Apesar de alguns resultados de maior igualdade, os padrões de participação permanecem bastantes desiguais. Entre as explicações, pode assinalar-se que os dispositivos de participação cidadã exigem maiores recursos sociais e educativos, afetando os setores mais pobres e com menos recursos; a insatisfação com resultados desiguais acentua assimetrias de participação; e os processos de mobilização envolvem redes associativas conectadas com o processo político, o que influencia a participação individual (Navarro & Font, 2013). Ganuza e Francés também identificaram a tendência para os OP refletirem as tendências de participação nas eleições, com uma participação maioritariamente adulta e branca, mais educada e socioeconomicamente mais robusta, e ligeiramente mais masculina (Ganuza & Francés, 2014). Uma observação comum a Talpin, que identificou, em França e Itália, sessões com uma sobrerrepresentação da classe média, educada e acima dos 50 anos, assim como de ativistas cívicos e políticos (Talpin, 2013).

As explicações para a participação encontram-se nos recursos e nas atitudes. Se os recursos contam no voto, contam ainda mais em atividades mais exigentes em tempo e em competências, como nas atividades participativas. Ao nível das atitudes, a satisfação é crucial. Também a mobilização é vital para a participação, pois a associação providencia informação, ajuda a desenvolver competências e estabelece redes sociais de mobilização. Assim, em termos de participação identificam-se como fatores determinantes os recursos socioeconómicos, a insatisfação e a mobilização. Entre as variáveis sociais, sexo e idade, são significativas. Outro fator de participação é o associativismo: ser membro de uma associação política tem um efeito mais forte do que ser membro de uma associação não-política. Em resumo, a participação parece vocacionada para homens, cidadãos insatisfeitos, mais envolvidos psicologicamente, e membros de associações. Estes indicadores reproduzem os perfis de participação política tradicional e as desigualdades que lhes estão associadas (Navarro & Font, 2013). Em resposta à diversidade das comunidades, entre populações com diferentes línguas como no referido caso do 18º. Bairro de Chicago, é necessário desenvolver materiais específicos nessas línguas e recorrer ao apoio de organizações que trabalhem com diferentes grupos, nomeadamente organizações religiosas ou associações étnicas (Lerner, 2011).

Como consequências de uma eventual exclusão ou mesmo ilegitimidade, os orçamentos participativos podem ver a sua credibilidade posta em causa. Aliás, o deficiente

funcionamento dos OP pode contribuir para o aumento de cinismo em relação à democracia, descentralização e participação, entre os cidadãos desiludidos com a performance desta iniciativa (Wampler, 2007). Existem também dúvidas em relação ao tipo de propostas candidatadas e projetos aprovados nos OP. Os arranjos de ruas e parques serão necessidades coletivas, mas dificilmente enquadráveis enquanto objetivos coletivos maiores (Putini, 2013).

**Orçamentação.** A permanência temporal dos OP e dos seus resultados tem sido matéria de algumas das objeções e reparos. No capítulo financeiro, um dos riscos assinalados em relação ao funcionamento dos OP é que o foco anual nos investimentos possa secundarizar as perspetivas de longo prazo, não atendendo a despesas de manutenção resultantes destas mesmas experiências OP, gerando maiores dificuldades orçamentais (Sintomer et al., 2013, 2012).

Mas não residem apenas na sustentabilidade os receios em relação aos modos de funcionamento dos OP. Até porque os impactos orçamentais não são geralmente elevados. São raros os exemplos como Ilo, no Perú, que discute 100 por cento do orçamento municipal através do OP. Na generalidade, os OP representam uma percentagem baixa no orçamento municipal. Por exemplo, na Argentina, a percentagem de fundos orçamentais disponibilizados para o OP varia entre 0,05% e 8%; mesmo em casos em que a determinação legal previa valores superiores, estes não costumam ser atingidos (Bloj, 2014). Em Portugal, os municípios de Amadora (7%), Cascais (5,8%), Odemira (4,4%) e Vila Franca de Xira (3,6%) são aqueles cujo OP alcançou maior percentagem no total de investimento do município. Por isso, as percentagens reduzidas do orçamento reduzem o efeito redistributivo, uma vez que esse efeito só se torna percetível quando há uma quantidade considerável de recursos a serem alocados. De acordo com Vitale, no Brasil, face às grandes desigualdades que se fazem sentir, a escassa percentagem orçamental incluída no OP torna-o num mecanismo pouco eficiente para a redistribuição (Vitale, 2004).

Ganuza e Francés creem que o escasso impacto dos OP nas contas públicas não retira mérito às iniciativas, mas sugerem que os cidadãos foram condicionados nas suas determinações. Para os autores, face à contingência de recursos, a maioria das experiências de OP foca-se na seleção de pequenas infraestruturas, habitualmente já discutidas em espaços de participação formal, o que revela que os OP apenas vêm alargar o número de cidadãos participantes, mais do que transformar o modo de gestão da administração pública. É por isso que este foco dos OP se revela pouco atrativo e

interessante para alguns cidadãos, que o consideram como algo menor (Ganuza & Francés, 2014).

A limitação do foco dos OP em intervenções públicas específicas é um dos fatores que limita o impacto dos OP na justiça social, aprendizagem e reforma administrativa. Entre outros fatores constrangedores contam-se, ainda, a dependência dos participantes em relação ao executivo municipal, o ênfase nos assuntos e políticas locais, além do risco de manipulação por parte do executivo municipal (Shah, 2007). No domínio institucional, para além dos referidos perigos de dependência e de manipulação, a própria adaptação e modelação das estruturas e cidadãos é motivo de preocupação. A necessidade de as estruturas se transformarem para acomodarem o OP, e também de os cidadãos se adaptarem aos procedimentos. O orçamento participativo implica que políticos, funcionários públicos e cidadãos se adaptem a novos papéis. Naturalmente, existe resistência à mudança. Políticos, funcionários e cidadãos têm de se adaptar a diferentes comportamentos. Os políticos devem conformar-se com a cedência de poder à comunidade, delegando algumas decisões, os funcionários devem comprometer-se com o apoio ao debate e assistência técnica, enquanto os cidadãos devem ultrapassar a passividade e empreender a deliberação e decisão coletiva. Os funcionários mostram-se reticentes em ceder responsabilidades, mesmo que sobrecarregados de trabalho, enquanto os cidadãos são relutantes em assumir responsabilidades (Lerner, 2011). A maior maturidade das iniciativas levou a uma redução de críticas a propósito do excesso de trabalho, devido a aprendizagem de processos de avaliação, a partir de experiências anteriores (Röcke, 2013).

**Participação e deliberação.** A tensão entre participação e deliberação encontra-se presente na análise aos OP. Estudos sobre a deliberação, realizados com observação direta e investigação etnográfica, de modo a observar as interações na esfera pública, revelaram que a deliberação não se constituiu como norma nas instituições estudadas, verificando-se mais uma sucessão de monólogos do que uma verdadeira interação deliberativa. Um estudo, que decorreu em dois OP – Municipio XI, em Roma, e Morsang-sur-Orge, na periferia de Paris – demonstra que os OP tentam aumentar a inclusão dos cidadãos em processos de codecisão, procurando atrair um elevado número de participantes, de modo a legitimar procedimentos. Esta postura privilegia a participação, mas não a qualidade de deliberação. Apesar das tensões entre participação e deliberação, será interessante estudar quanta deliberação ocorre na participação e quanta participação e inclusão ocorre nas instituições deliberativas. É importante perceber quando a deliberação ocorre, dada a sua raridade (Talpin, 2013).

Um dos riscos identificados nos OP é a sua "utilização estratégica", com a apresentação de propostas que respondem a interesses e necessidades pessoais. Para Putini, é raro encontrar propostas que ultrapassem os interesses individuais ou de pequenos grupos. A maioria das propostas são relativas a áreas de rua ou bairro mais do que à cidade, e sobretudo a pequenas intervenções, não existindo um foco no bem comum ou interesse público (Putini, 2013). De acordo com Wampler, um dos efeitos indesejáveis verificados nos OP analisados situa-se na mobilização enquanto fim em si mesmo, de forma a assegurar recursos. Nestes casos, a participação desenvolve-se de modo desatento com a participação em encontros subordinada ao propósito exclusivo de votar e apoiar determinadas políticas. A participação não ocorre com o objetivo de debate ou de identificação das melhores propostas, mas simplesmente com vista a alcançar um objetivo concreto. Exemplos deste comportamento verificaram-se em algumas experiências brasileiras iniciais, em que a mobilização surgiu motivada pela relação direta com número de representantes de bairro, que são responsáveis pela votação final e podem determinar as possibilidades de seleção de projetos (Wampler, 2007). Trata-se de um problema que também surge identificado como os "participantes de uma ou duas vezes". Refere-se a votantes que participam no OP com o intuito específico de alcançar um determinado resultado e que, uma vez atingido esse fim, se desinteressam do processo, não voltando a participar. Outro problema identificado é a ocorrência de exercícios de deliberação estratégica em vez de dialógica (Putini, 2013). Discursivamente, a deliberação em instituições de OP afigura-se como rara. Em mais de 120 encontros públicos observados a deliberação raramente se verificou, observando-se barganha, retórica, polémica ou monólogo. As assembleias de OP desenvolvem-se em sequências argumentativas monológicas, escutadas mas não respondidas, portanto não deliberativas (Talpin, 2013).

**Burocracia, formalização e eficácia política.** Sentimentos de eficácia política enformam na crença de que os *inputs* cidadãos têm significado na esfera política e nos resultados das políticas. Os cidadãos que acreditam exercer uma influência efetiva, tendem em ter maior envolvimento ativo. O desenho do OP, que permite determinar a alocação dos recursos locais, estabelece condições para maior confiança sobre capacidade de afetar decisões (eficácia interna) e sobre a abertura das instituições políticas (eficácia externa) (Coleman & Cardoso Sampaio, 2017). Em Itália, Priverno assume carácter vinculativo, mas apenas quando as assembleias atingem 3% do total da população. A existência de um poder codecisório é afetada pela presença de atores políticos e funcionários públicos, que inclusivamente detêm o poder de eliminar as propostas mais dispendiosas e controlar o desenrolar das assembleias. Há o

reconhecimento de cidadãos e funcionários de que a análise de propostas é superficial e mais baseada na oportunidade política do que em limites de realização, e que não existe critério para avaliação de propostas e alocação de recursos (Putini, 2013).

No caso do OPD de Belo Horizonte, o atraso na implementação das decisões do OPD terá sido uma das causas maiores para o desencantamento com o processo. O projeto mais apoiado, eleito em 2008, continuava não executado em 2011. Este atraso na implementação dos projetos mina a confiança dos cidadãos, pois estes não conseguem observar quaisquer consequências da sua participação. Além do OP, também a confiança no executivo municipal se viu afetada com estes atrasos. A baixa crença dos cidadãos relativa à eficácia política surge derivada dos atrasos de implementação dos projetos, mas também do desenho de OP com agenda pré-estabelecida. Por outro lado, também o modelo do OPD retirou o poder de elaborar propostas aos cidadãos, remetendo-os para um papel mais responsivo do que proativo, limitando-se a um envolvimento na agenda municipal (Coleman & Cardoso Sampaio, 2017). Nestes casos, como o impacto nas estruturas municipais é fraco, derivado do foco de atuação, desenvolve-se a ideia de que o OP vem apenas substituir estruturas formais de participação já existentes nos municípios. Esta circunstância deriva em conflitos mais ou menos explícitos. Ao entrarem em competição com as estruturas formais de participação ou mesmo com as administrações, os OP podem ser vistos pelos funcionários públicos como um elemento externo, periférico, enquadrado em departamentos de participação, normalmente localizados na margem da hierarquia dos municípios, que obrigam que técnicos habituados a operar autonomamente tenham de se relacionar com a sociedade civil e avaliar propostas cidadãs, abrindo-se tensões e conflitos internos entre os favoráveis ao OP e os que preferem antigas formas de participação, além de se poder expor os técnicos municipais a uma sobrecarga de solicitações (Ganuza & Francés, 2014). Os modelos de participação cidadã também devem ser equilibrados, não sendo demasiado fáceis nem onerosos. As facilidades de participação no OPD de 2006 foram associadas a um risco de corrupção, mas os requerimentos sucessivos nas edições seguintes terão afastado alguns cidadãos do processo. É importante existir um equilíbrio entre acessibilidade e segurança (Coleman & Cardoso Sampaio, 2017).

Outros dos desafios da inovação democrática são a ligação entre “pequenos assuntos” e “grandes questões” e a ligação entre reforma administrativa e reforma democrática. Uma grande questão dos instrumentos participativos é a articulação entre pequenos assuntos, como problemas e necessidades em certos bairros e ruas, que mobilizam facilmente os indivíduos, e os assuntos políticos de agenda. Se a participação se restringir a pequenas

questões locais sem ligação à agenda política, existe o risco de que a participação se remeta a um mero legitimador do sistema político, sem relação com necessidades e prioridades locais (Röcke, 2013). Por exemplo, o caso de Lichtenberg permanece distante das necessidades do distrito, mas mais distante ainda em relação ao nível do estado federal, como por exemplo no domínio da política de privatizações de serviços públicos. Se as participações se percecionam pelo envolvimento efetivo, como capacidade de mudar opções de agenda, os casos estudados revelam possibilidades muito restritas, existindo uma perceção de que quanto mais uma proposta cidadã possa afetar o funcionamento da política local, menos possibilidades teria de ser considerada (Putini, 2013).

**Comunicação.** Em 2014, no OP de Rio Grande do Sul votaram 15,2 por cento dos cidadãos com idade de voto, enquanto 84,8 por cento não o fizeram. De acordo com Haikin, Sjoberg e Mellon, a maioria dos respondentes a um inquérito aplicado, que reconheceram não ter votado, afirmaram não o ter feito por não terem tido conhecimento da votação (77,6%). Número que leva a crer que aproximadamente apenas 22 por cento da população em idade de voto estava consciente da votação de 2014. Valor que demonstra que mais de 60 por cento dos conhecedores votaram, o que pode ser um indicador da margem de crescimento do processo, se melhor promovido e divulgado (Haikin et al., 2017).

O envolvimento em qualquer processo democrático depende da visibilidade, através de divulgação nos *media* de massas e redes sociais. Sustentar uma relação com a ecologia dos *media* locais exige mais do que contactos pontuais. As páginas de opinião e estúdios podem tornar-se fóruns de debate sobre os pontos de vista favoráveis e desfavoráveis de diferentes projetos do OP. Para Coleman e Sampaio, as redes sociais podem desempenhar um papel importante nesta conversação, mas não devem excluir-se os *media* de massas e imprensa, que continuam a desempenhar um papel fulcral para a informação local. Esse é um aspeto em que o OPD de Belo Horizonte terá sido ineficaz. A estratégia comunicacional falhou por três razões: a campanha digital veio substituir mais do que complementar a estratégia dos *media* de massas (particularmente porque o OPD deixou de ser inovação e notícia, perdendo espaço mediático alcançado nas primeiras edições); a publicidade deslocou-se para o online, fazendo com que os apelos se direcionassem unicamente para públicos que já tinham contacto com o OPD, e deixando de fora os cidadãos que não estavam registados; por fim, em vez de ter criado perfis em redes sociais participadas pelos cidadãos, o município direcionou o tráfego online para o seu website oficial, à margem da conversação existente (Coleman &

Cardoso Sampaio, 2017). Mas não é apenas nos processos online que o défice informativo obsta a melhores resultados de participação. Também a votação presencial é afetada pela organização e pela localização das urnas. Apesar de as localizações deverem estar publicitadas antecipadamente, em muitos municípios, a informação disponibilizada antecipadamente era vaga. Mais uma vez, subentende-se que a melhoria de promoção e informação aos cidadãos poderia contribuir para um aumento significativo da votação online e offline (Haikin et al., 2017).

O alargamento das campanhas de comunicação, através de ações de publicidade na televisão e jornais, poderia ajudar a alcançar uma maioria de população aparentemente desatenta ao "Sistema", em Rio Grande do Sul. Em complemento, os autores defendem que seria desejável melhorar e antecipar a comunicação, de modo a alcançar uma audiência mais vasta, mas sobretudo de forma a aumentar o envolvimento dos participantes em fases anteriores do processo, que não apenas a votação, incluindo as assembleias deliberativas (Haikin et al., 2017).

**Despolitização.** Existe uma contradição entre a perceção administrativa do OP enquanto instrumento técnico e a conceção política de empoderamento da sociedade civil, ou seja, entre a prática e o ideal. O sucesso dos OP está relacionado com o sucesso da experiência de Porto Alegre, percecionada como uma prática associada a uma nova regulação baseada na participação. No desenvolvimento dos OP, ao nível administrativo, existe uma tensão permanente entre o instrumento político, que pretende alterar a vida municipal, e o instrumento técnico, que procura apenas reorganizar tarefas sem alterar a estrutura. É de salientar a importância da vontade dos executivos em melhorar a gestão pública, mas obviamente os problemas e propósitos são distintos entre os diferentes países e municípios. Para alguns políticos valoriza-se o perfil desafiador do instrumento, salientando novas formas de fazer política, de regeneração democrática, e de empoderamento dos cidadãos, alicerçadas numa relação marcada pela transparência, democraticidade e processo coletivo de decisão. Mas esta visão do OP emancipatório pode ser encarada com ceticismo a partir do interior do sistema, que encara a democracia como a ação dos partidos. Nesta perspetiva, existe uma diferença abismal entre política partidária e processos de OP, entre sociedade civil, como estrutura informal, e administração e partidos políticos, como estrutura formal. São os participantes nos processos que insistem na dimensão política da experiência. A argumentação oposta das administrações face aos OP é, também, uma forma de proteção dos representantes e de manutenção dos seus modos de fazer política (Ganuza & Baiocchi, 2014). Assim, algumas vezes, os políticos parecem usar o OP como mecanismo eleitoral, assumindo-o como

arma de permanência dos executivos, aproveitando o interesse e entusiasmo dos cidadãos no processo (Allegretti, 2014). Deste modo, existe um tipo de OP, que detém uma essência essencialmente figurativa, verificando-se um desfasamento entre o objetivo proclamado e a realidade. Nestes casos, o objetivo não é consultar os cidadãos, mas legitimar uma decisão essencialmente tomada, que não pretende ser modificada (Sintomer et al., 2013).

Outra dimensão de despolitização é a tentação para anular a dimensão de conflito. Allegretti, a partir de Falanga, relembra a tendência de alguns OP para procurarem anestesiar a dimensão deliberativa, centrando-se na dimensão participativa do voto, através de uma redução de importância da deliberação e, simultaneamente, uma sobrevalorização da codecisão, como soma de preferências. Assim, a "trivialização" do processo participativo pode adquirir diferentes formas, como a secundarização do aprofundamento de conteúdos (fase deliberativa) e a sobrevalorização da fase de codecisão, numa redução a uma mera soma de preferências expressas individualmente pelos cidadãos (Allegretti, 2014). Falanga acrescenta que as características de desenvolvimento dos OP se expõem a três grandes linhas críticas: o desfasamento das práticas participativas locais face aos grandes temas e face à ordem global, que minimiza os efeitos do neoliberalismo na democracia local; a abordagem tecnocrática em detrimento da política, que alimenta uma participação controlada e mantém a exclusão de determinados atores de práticas de decisão política; e a ausência de avaliação, em contraste com a proliferação de experiências (Falanga, 2018).

**Integridade do voto.** Ao nível da integridade do voto, na investigação realizada no OP de Rio Grande do Sul, Haikin, Sjoberg e Mellon observaram três problemas principais: voto em múltiplas ocasiões, influência de terceiros no momento do voto, e manipulação direta ou indireta dos resultados de votação. Os funcionários e voluntários que desempenhavam funções nas mesas de voto foram observados a encorajar o voto dos transeuntes, em ações que implicavam atrair e questionar sobre o conhecimento da votação, explicando o processo de voto e convencendo-os a votar. A maioria dos responsáveis pelas mesas reportaram que os transeuntes estavam inconscientes em relação à votação antes de terem sido abordados. Esta é uma circunstância marcadamente diferente em relação ao voto online, apesar do uso de campanhas no Facebook e Twitter, não se torna possível o mesmo nível de "envolvimento oportunista" que remete para grupos distintos que dificultam comparações (Haikin et al., 2017).

A votação presencial detém assim dois grandes problemas que podem impactar nos resultados. Primeiro, a influência direta no voto por ação de grupos descentralizados como membros de organizações da sociedade civil, militares, polícia ou bombeiros, que encorajam o voto nas propostas que apoiam o seu trabalho, incluindo-se votos preenchidos a partir de indicações do pessoal de mesa, ou inclusive o preenchimento final de boletins incompletos, por parte do pessoal das mesas de voto. As propostas que foram alvo destas ações receberam significativamente mais votos presencialmente do que online, o que pode indiciar resultados decorrentes destas práticas de influência. A observação no terreno permitiu verificar que o pessoal que conduzia as mesas de voto detinha opiniões fortes a propósito das opções de voto e procurava persuadir os votantes a segui-las. Se considerado o voto do mesmo modo que numas eleições para a representação, este comportamento de influência pode considerar-se injusto e parcial para os resultados. No entanto, se o OP for considerado como uma ferramenta para incluir a representação dos grupos marginalizados e contribuir para a sua organização, então os grupos melhor organizados são os mais capazes de influenciar o resultado final (Haikin et al., 2017).

## Orçamento Participativo como esfera pública

A esfera pública, de acordo com a formulação habermasiana, é enunciada como uma situação ideal de discurso, na qual os cidadãos se envolvem em conversação e debate sobre temas de interesse comum. Uma comunicação aberta e de intuito público, em que as discussões se conformam a temas de interesse abrangente, sem foco em qualquer proveito individual ou de grupo, a esfera pública ocorre na comunicação pública face-a-face, como nos salões mencionados por Habermas, mas também através de dispositivos de mediação como os jornais, websites, rádio, jornais ou televisão, assim como cartazes, folhetos ou outros.

A esfera pública emerge assim como provisão de um espaço no qual os indivíduos possam construir meditativamente as suas conceções e reforçar a confiança nas suas perspetivas, devendo também ser um espaço onde os desapossados possam expressar a sua voz. Inovações institucionais como os OP procuram trazer para a esfera pública uma participação mais ativa da sociedade civil como contribuinte para o desenho e decisão de políticas (Lüchmann et al., 2018). No entanto, alguns críticos alertam para circunstâncias de desvantagem para os menos eloquentes. Uma reticência contraposta por Fung, que prefere salientar a importância de proporcionar formação e informação

para participantes informados e de gerar condições abundantes de expressão, para que inclusive os fracos disponham de oportunidades, enquadrando tipologias diversas como "o testemunho, o contar histórias, o relato das necessidades, a advocacia de princípios e a ventilação dos conflitos e tensões". Aquilo que o autor designa como "deliberação quente", mais emocional, em contraponto com a "deliberação fria", essencialmente racional (Fung, 2004, p. 180). Também Baiocchi, no seu trabalho etnográfico, percecionou pouca dominação dos menos eloquentes ou oligarquia de especialistas, não verificando que os participantes se sentissem intimidados pelos mais educados (Baiocchi, 2003).

Especificamente no âmbito das experiências de orçamentos participativos, Fedozzi salienta a possibilidade de criação de uma esfera pública democrática que parece exercer um papel de controlo social e de exigência de prestação de contas aos governantes, que contribui para a redução do uso indevido dos recursos públicos por parte dos governantes e para a redução do clientelismo (Fedozzi, 2000). O OP pode assim ser entendido, conforme a formulação de Fung, enquanto um minipúblico que visa a criação de condições quase ideais para que os cidadãos possam formar, articular e refinar opiniões sobre determinados assuntos públicos, através da conversação com outros cidadãos. Estes minipúblicos diferem das "esferas públicas realmente existentes" em três aspetos: a inclusão no debate público real reflete desigualdades – riqueza, género, educação, posição, controlo sobre meios de comunicação e de produção – que o minipúblico procura eliminar ou atenuar; o debate público real fica frequentemente abaixo do ideal de deliberação e de razão pública, sendo que face a condições mais próximas das idealizadas haveria a possibilidade de os participantes atenderem a alegações, explanações, razões, propostas e argumentos; e, na esfera pública ampla, os cidadãos tendem a formar opiniões mal fundadas porque a informação é de difícil acesso, enquanto que nos minipúblicos é possível informar e formar cidadãos, tornando a informação e expertise facilmente disponíveis. A possibilidade de resposta a questões de representação, razoabilidade e informação permitiria uma maior eficácia e melhoraria a qualidade da opinião pública (Fung, 2004).

A um nível empírico, em estudo etnográfico realizado em dois distritos socioeconomicamente desfavorecidos de Porto Alegre (Brasil) – Pôr do Sol e Nazaré – onde decorria o OP de Porto Alegre, Baiocchi observou e estudou a participação em assembleias comunitárias deliberativas. O autor nota que, muitas vezes, estas assembleias transfiguravam-se em discussões que transpunham o propósito inaugural dos encontros destinados a debater as prioridades orçamentais, sendo assumidas pelos

presentes como oportunidades para apresentarem e discutirem outros temas alvo das suas preocupações, como por exemplo a existência de serviços de saúde próximos. Apenas a ação de membros de associações e ativistas mais experientes conseguia evitar que algumas destas discussões assumissem dimensões demasiado disruptivas ou pessoais (Baiocchi, 2003). As práticas discursivas podem constituir-se como a melhor forma de lidar com conflitos, pois os processos de formação de opinião e a deliberação influenciam os deliberadores, através da filtragem dos temas, das contribuições e informações, sendo que as razões "válidas» têm de ultrapassar os filtros de negociações e discursos racionais (Sampaio et al., 2010). Nos casos estudados por Baiocchi, as reuniões eram frequentemente apropriadas pelos participantes que se focavam em notícias e factos do dia, incluindo o uso de *clippings* noticiosos, apesar dos facilitadores procurarem evitar esta dispersão. A discussão de um facto noticioso irrompia numa discussão sobre política e economia, políticas governamentais, problemas macroeconómicos, e problemas da comunidade. Algumas vezes, essa partilha de notícias ocorria de modo instrumental, por forma a cativar a participação em ações comunitárias. Outras vezes, o espaço era usado para anúncios de iniciativas, como recolhas de fundos ou eleições nas associações, e também de eventos na cidade, assim como algumas petições e mobilizações, observando-se uma gramática de cidadania, enfatizada na ideia de bem da comunidade e destinada à resolução pragmática de problemas (Baiocchi, 2003).

Baiocchi reconhece a dificuldade em assegurar a manutenção de padrões funcionais de comunicação democrática conformes a uma esfera pública, pois verifica-se que a comunicação, apesar da existência de associativismo e movimentos sociais, remete-se tendencialmente para exigências sobre melhoramentos para o dia-a-dia e conforme ciclos dependentes das respostas a essas exigências. Daí a importância de um esforço de estabelecimento de fóruns permanentes. Entre os obstáculos, as associações assinalavam a falta de informação e de recursos, e a ausência de interconexões com outras associações e com responsáveis e funcionários públicos. Para responder a esta adversidade, destaca-se o papel das redes sociais da sociedade civil. Embora as conversações na esfera pública ocorram no mundo da vida, uma sociedade civil estabelecida propicia-se como um facilitador, enquanto garante de confiança comum e boa informação. O autor destaca três fatores com impacto no aparecimento da esfera pública: as bases sociais para a democracia (neste caso, pouco propícias); a cultura política brasileira; e o papel do Estado como propiciador da esfera pública. Assim, para Baiocchi, a demonstração de que a esfera pública se encontra presente em bairros da periferia urbana, espoletada em espaços de iniciativa estatal, alarga a conceção de "candidatos apropriados" para a ação

cívica, uma vez que na generalidade os participantes nestes encontros não dispõem de educação formal, são pobres e estiveram debaixo de uma governação autoritária por um longo período. Características distintas das enunciadas na formulação ideal da esfera pública. A média dos participantes, nos dois bairros estudados, detinha seis a sete anos de educação formal e um rendimento ao nível da linha de pobreza, encontrando-se homens e mulheres representados em igualdade, sem evidências de discriminação racial. Em segundo lugar, salienta-se a importância da iniciativa governamental como facilitador destas práticas comunitárias, por proporcionar apoios materiais e logísticos para a realização dos debates e por garantir uma linguagem de problemas comuns como indicador de interesse público. A afirmação de esferas públicas em cenários improváveis, devido ao nível de formação dos participantes, revela o importante papel da criação de iniciativas do Estado, que desempenham um papel de facilitadores de participação de candidatos improváveis, através do apoio material e do aumento de um sentido público, podendo envolver participantes antes excluídos para esferas subalternas. As assembleias de orçamento aumentaram de modo significante o envolvimento cívico, gerando mesmo um aumento no número de associações da sociedade civil (Baiocchi, 2003).

Deste modo, os orçamentos participativos podem comportar a ampliação da esfera pública democrática, através da participação ativa dos cidadãos no espaço público, e através do grau de influência nas decisões sobre os instrumentos de gestão da administração pública (Fedozzi, 2000).

## Experiências em Portugal

A chegada dos OP ao território português vem encontrar uma democracia relativamente jovem e uma sociedade civil débil. A Constituição de 1976 veio permitir o estabelecimento de poderes locais eleitos, que embora distantes dos departamentos franceses e espanhóis, têm vindo a adquirir competências cada vez mais alargadas (Sintomer & Ganuza, 2011).

O percurso de orçamentos participativos iniciou-se em 2002, com o OP de Palmela, num processo que se havia principiado em 1998 (Dias, 2008a, 2014b; Dias, Júlio, Martins, Sousa, & Biel, 2018). A iniciativa comportava uma combinação do ideário de Porto Alegre e de uma descentralização de proximidade, na qual o OP se vem inscrever. O modelo do OP de Palmela iniciava-se com a preparação de uma proposta de orçamento e investimentos por parte do executivo municipal e serviços administrativos. Essa

proposta era simplificada, de modo mais acessível para o público, e apresentada em reunião pública municipal, sendo posteriormente discutida nos diversos bairros municipais e áreas rurais. Estas reuniões eram atendidas por 3 a 4 por cento da população adulta, sendo cerca de 40 por cento mulheres, e com uma elevada percentagem de setores populares. Nestas reuniões era distribuído um questionário com vista a hierarquizar os projetos apresentados, sendo essa informação recolhida e trabalhada pelos serviços municipais, que alteravam a proposta inicial de modo a integrar as vontades da população. A proposta final era debatida publicamente e posteriormente adotada pelo executivo e assembleia municipal. A implementação das decisões era ainda acompanhada e controlada por comissões participativas locais, compostas por delegados eleitos nos bairros e núcleos rurais, em colaboração com equipa técnica do OP. A experiência de Palmela incorporava também reuniões específicas para funcionários municipais, com vista à recolha de ideias e medidas que melhorassem o funcionamento interno da Administração Municipal. O mecanismo é claramente consultivo, mas a inclusão de uma hierarquização de prioridades e de um dispositivo de controlo através de comissões participativas locais, além da qualidade da prestação de contas sobre o processo, diferenciavam-no de uma metodologia de escuta seletiva (Sintomer & Ganuza, 2011).

No seguimento desta primeira experiência e após uma fase inicial tímida, com o aparecimento de apenas cerca de meia-dúzia de experiências, o ano de 2006 correspondeu ao ponto de viragem, tendo-se iniciado oito experiências de OP em Portugal. Esta tendência prosseguiu nos anos seguintes, com sete novas experiências em 2007 e igual número em 2008 (Dias, 2008a). Nesses primeiros anos, à imagem do que se verificou noutros países europeus, as iniciativas de OP surgiram em autarquias lideradas por partidos de esquerda ou por independentes, particularmente em municípios no sul do país. Mas, progressivamente, esta tendência foi-se dissipando e perdendo o cunho ideológico. Em 2010, identificavam-se 25 experiências de OP em Portugal, número que aumentaria para 31, no ano seguinte. Antes, em 2008, mais de 20 municípios ou freguesias haviam iniciado um OP, sendo Alcochete o primeiro município a promover um dispositivo que atribuía poder de decisão aos participantes, ao mesmo tempo que se iniciavam também três OP para crianças e jovens (Sintomer & Ganuza, 2011). Neste mesmo ano, Lisboa iniciou o seu OP, constituindo-se, conjuntamente com Sesimbra e com a freguesia de Santa Leocádia do Geraz do Lima (Viana do Castelo), nas primeiras experiências de carácter decisório, correspondendo ao início de uma segunda geração de OP (Dias & Allegretti, 2009). O surgimento do OP de Lisboa veio também a

representar um aumento de disseminação da iniciativa e significou uma escalada no número de experiências de OP (Falanga, 2018).

Aliás, define-se o período entre 2000 e 2006 como a primeira geração de OP em Portugal, enquanto a partir de 2007 se verifica a formação de uma segunda geração. No entanto, a expansão deliberativa ocorreu em passos lentos, pois foi necessário esperar até 2011, para que surgissem novas experiências deliberativas, com o aparecimento dos OP de Odemira e Cascais. Até 2008, existia em Portugal uma maioria de OP de caráter consultivo, em certa medida resultantes de uma inspiração nas experiências iniciais. Mas, em 2012, das 23 experiências existentes, apenas cinco eram consultivas. Muitos OP consultivos foram interrompidos durante a crise financeira e económica, que gerou cortes nas finanças municipais (Allegretti, 2014).

Entre 2001 e 2013 terão sido identificadas 76 experiências de OP no país, apesar do carácter efémero de muitas delas. Entre estas estas experiência, 44 foram territoriais municipais, correspondendo a 15 por cento dos municípios portugueses, 19 de freguesia, que correspondiam a 0,4 por cento do total de freguesias, e 13 "atoriais", dedicados a setores populacionais mais jovens (12 municipais e 1 de freguesia). Dentro deste quadro, foram identificados 52 OP consultivos e 24 deliberativos. Mas o número tem vindo sempre a crescer, tornando Portugal uma referência internacional neste domínio. Em 2018, encontravam-se em atividade mais de 180 iniciativas, entre municípios e freguesias, no mais elevado rácio de todo o mundo (Falanga, 2018). Em 2015, de acordo com o website do projeto Portugal Participa[7], estavam identificadas 98 experiências de OP em decurso em Portugal, entre processos deliberativos e consultivos. Em 2021, o mesmo website permite identificar 172 experiências a decorrer[8].

Na sua maioria, os OP nacionais "inserem-se maioritariamente na perspetiva de criação de uma democracia de proximidade (geográfica e comunicativa), sem grandes preocupações do ponto de vista da incentivação de justiça distributiva e coesão socioterritorial" (Dias & Allegretti, 2009, p. 74). Até ao ano de 2013, os portugueses terão decidido o destino de 41 milhões de euros através de OP. Números que não impressionam, em função do número de municípios que experimentaram os OP. O relativo baixo valor dos investimentos dos OP no quadro do total orçamental dos municípios relativiza a significância das experiências. Em termos de participação cidadã, também se observa algum desconhecimento dos cidadãos relativamente aos processos

[7] Informação consultada em http://portugalparticipa.pt, em 2 de setembro de 2015.
[8] Informação consultada em http://portugalparticipa.pt, em 3 de abril de 2021.

de aprovação de orçamento, tornando o voto no projeto considerado prioritário o fim do processo do OP (Dias, 2014b).

Em Portugal, a experiência de OP caracteriza-se ainda por uma elevada volatilidade, com o início e desaparecimento frequente de projetos. Nos anos de eleições autárquicas – 2005, 2009 e 2013 – observou-se uma quebra no número de OP ativos, podendo supor-se que a batalha eleitoral se sobrepõe à democracia participativa (Dias, 2014b; Dias et al., 2018). Uma expressiva maioria dos OP (91,2%) apresenta uma duração máxima de "1 a 4 anos", enquanto apenas 1,2 por cento revelam uma longevidade correspondente a "9 a 11 anos". Dados que demonstram a frágil sustentabilidade destes processos. O aparecimento de processos OP e o aumento do seu número são expressivos, mas a duração revela-se curta. O que pode querer dizer que existe uma vontade de experimentação, mas a estabilidade é reduzida (Dias et al., 2018).

**Geografia e política.** Em termos de forças políticas envolvidas, os OP nacionais caracterizam-se por uma grande amplitude. Sendo o PS o partido com maioria de municípios com OP (55%), o PSD segue-se com 31% dos casos, a CDU com 15%, e, por fim, ainda três experiências em municípios cujo executivo é gerido por independentes. Todas as cores políticas tiveram OP consultivos e deliberativos. No entanto, no período entre 2008 e 2009, todas as experiências de OP a decorrerem em municípios CDU foram interrompidas (Dias, 2014b). A maioria das experiências tem sido conduzida em municípios que governam com maioria, singular ou em coligação. Apenas 10 experiências foram conduzidas em administrações minoritárias. O que permite concluir, segundo Dias, que os OP não foram utilizados para a construção de consensos entre diferentes partidos. Como não existe um enquadramento legal dos OP em Portugal e estes resultam em exclusivo da vontade política, torna-se mais fácil a sua implementação em municípios com maioria governativa.

Ao nível da geografia, numa primeira fase observou-se uma tendência maior para a adoção das experiências de OP no sul do país, nomeadamente na Área Metropolitana de Lisboa, em que surgiram 19 processos, no distrito de Beja, em que 8 dos 14 municípios testaram a experiência, e no distrito de Faro, com 8 iniciativas. Três distritos – Viseu, Guarda e Évora – não haviam testado ainda o OP em nenhum dos seus 62 municípios. O cruzamento da distribuição geográfica com a linha de tempo permite identificar dois períodos: primeiro, entre 2002 e 2005, verifica-se uma larga incidência de experiências a sul do Tejo, nomeadamente no distrito de Setúbal; numa segunda fase, a partir de 2006, observa-se uma maior expansão das experiências por todo o território, apesar de

maiores focos na Área Metropolitana de Lisboa, e distritos de Beja, Faro, Braga e Santarém. A concentração geográfica de algumas experiências permite inferir que estes processos se expandem em parte através de contágio pela proximidade de vizinhança entre localidades (Dias, 2014b). No entanto, nos últimos anos estas tendências alteraram-se. Em 2021, a maioria dos OP portugueses localizam-se no Norte do país.

**Condições técnicas.** O surgimento do OP Lisboa caracterizou-se por uma afirmação de um modelo deliberativo de "competição de ideias", que claramente se sustentava na capacidade de cada cidadão em estabelecer redes de promoção da proposta que candidataram (Falanga, 2018). Outra idiossincrasia dos OP portugueses foi a emergência de plataformas digitais, que sustentaram uma ideia de que a elaboração de um OP era um processo bastante simples e linear, onde bastava a criação de um website que permitisse a submissão de propostas e o voto dos projetos finalistas. Este modelo, alimentado por algumas organizações e que pode ser designado por "*fast PB*" (OP rápidos ou prontos a usar) foi, em parte, responsável pelo negligenciar de outros elementos como a formação metodológica e conceptual das equipas, o diagnóstico dos territórios, o diagnóstico institucional que permite identificar os recursos para a aplicação das diferentes fases dos OP, o desenho de campanhas de comunicação mobilizadoras, ou um trabalho permanente de monitorização e avaliação. As iniciativas OP centralizadas em torno de plataformas eletrónicas têm uma longevidade média inferior a três anos (Dias et al., 2018). Outra característica dos OP em Portugal tem sido o surgimento de iniciativas direcionadas para públicos e setores específicos. Se a maioria dos OP eram dirigidos ao público em geral, existia um grupo considerável (20%) que era direcionado para populações jovens. Ainda uma outra especificidade do universo dos OP em Portugal foi o aumento de escala para um nível nacional. Em 2016, foi criado o Orçamento Participativo Portugal (OPP), que foi o primeiro OP nacional em todo o mundo. Esta iniciativa aceitava a inscrição de propostas de tipo nacional, que envolvessem mais do que uma região, e propostas regionais, envolvendo pelo menos dois municípios. Incluía áreas como a cultura, agricultura, ciência, educação, justiça ou administração pública. Cada votante tinha direito a dois votos: um regional e outro nacional (Falanga, 2018b). Esta iniciativa foi interrompida em 2018, ao fim de três edições. Após a interrupção do OPP durante dois anos, em 2021 decidiu-se alterar o modelo para um Dia Nacional da Participação[9], que deverá decorrer na última quinta-feira do mês de janeiro de cada ano.

[9] Informação partilhada em Comunicado do Conselho de Ministros de 26 de agosto de 2021. Disponível em: https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=438

Quase em simultâneo com o OPP, foram criados dois OP nacionais direcionados para públicos específicos: o OP Jovem Portugal e o OP das Escolas. O primeiro tem como público os jovens entre 14 e 30 anos, enquanto o segundo é direcionado para as comunidades escolares e dirigido a estudantes do 3º Ciclo e ensino Secundário. Iniciativas que procuravam incentivar a participação pública dos jovens, promover a literacia e desenvolver capacidades (Abrantes, Lopes, & Baptista, 2018; Paz, 2018). Em ambos os casos as últimas edições decorreram em 2019.

**Participantes OP em Portugal.** O perfil de participantes em OP em Portugal é de 48 anos. Nos municípios com menos de 20 mil habitantes, a idade média tende a aumentar para 50 anos, entre 20 mil e 50 mil habitantes, a média é 48 anos e em municípios com população acima de 50 mil habitantes a média é 46 anos. No norte do país a média de idades é de 53 anos, tendendo a diminuir no sentido Sul, mas atingindo o perfil mais jovem em Ponta Delgada (43 anos). A população mais jovem surge distante destes processos. O nível educativo relaciona-se com os segmentos de idade, tendo mais formação as populações mais jovens e também os maiores aglomerados populacionais. Mas, no geral, o nível educacional dos participantes nos OP é maior do que o registado nos municípios, o que demonstra que os OP estão a mobilizar sobretudo populações com maiores índices de formação. Os participantes são também maioritariamente do sexo masculino, sendo que os municípios com mais de 50 mil habitantes são aqueles em que existe maior participação feminina (Dias et al., 2018).

## O Orçamento Participativo de Odemira

O concelho de Odemira está localizado no sudoeste de Portugal. A nível administrativo integra o distrito de Beja e insere-se na sub-região do Alentejo Litoral (NUTS 3) – região do Alentejo (NUTS 2). Com uma área de 1720,6 km², constitui-se como o maior concelho de Portugal em extensão territorial.

Segundo dados dos Censos 2011, este território tem uma população de 26066 habitantes, que corresponde a uma densidade populacional de 15,1 indivíduos por km². Entre 2001 e 2011, o concelho de Odemira regista uma variação populacional de -0,15%, que se verifica essencialmente nos grupos etários mais jovens, uma vez que a população com 65 ou mais anos cresceu 5,2%. Um crescimento que se situa abaixo do Alentejo (5,5%) e do Alentejo Litoral (8,4%). Reflexo desta variação positiva da população mais velha, ao nível do perfil demográfico por segmentos etários, verifica-se que o concelho tem uma elevada

percentagem de população sénior, com mais de 65 anos (26,2%). No polo oposto, os jovens até aos 14 anos não ultrapassam 12,1% do efetivo populacional.

Na atualidade, depois da reorganização administrativa determinada pela Lei nº 11-A/2013, o concelho está dividido em 13 freguesias: Boavista dos Pinheiros, Colos, Longueira/Almograve, Luzianes-Gare, Relíquias, Saboia, Santa a Clara-a-Velha, São Luís, São Martinho das Amoreiras, São Salvador e Santa Maria, São Teotónio, Vale Santiago e Vila Nova de Milfontes.

**OP de Odemira.** Em termos de Orçamento Participativo (OP), a experiência de Odemira teve início em 2011, correspondendo na atualidade a uma das três experiências mais maduras em território nacional, e integra-se na tipologia de OP municipais deliberativos. Aliás, o OP de Odemira foi também um dos três primeiros a assumir o perfil deliberativo, integrando uma nova versão de OP deste género, que se seguiu a uma primeira fase essencialmente consultiva (Dias, 2014b).

**Início e enquadramento.** Alguns meses antes do início do OP, em 2011, em ata de Reunião Ordinária da Câmara Municipal de Odemira, com data de 4 de novembro de 2010, dá-se conta da aprovação da Proposta Nº 44/2010 P – Normas do Orçamento Participativo 2011, proveniente do Gabinete do Presidente da Câmara. Assim, após apreciação do assunto, "a Câmara Municipal deliberou, por maioria, aprovar nos termos propostos, com os votos favoráveis dos eleitos pelo Partido Socialista, e com as abstenções dos eleitos pela Coligação Democrática Unitária".

Nessas "Normas de Funcionamento do Orçamento Participativo / 2011", que viriam a ser tornadas públicas, determinava-se em preâmbulo que o "Orçamento Participativo faz parte da estratégia central de actuação do Município de Odemira, potenciando a participação dos cidadãos através de factores positivos e construtivos baseados em princípios de proximidade, transparência e oportunidade". O município de Odemira afirmava, ainda, que a implementação do OP no concelho é "mais um passo em frente no apelo à cidadania e os seus cidadãos mais conscientes da sua importância no processo comum, de construção de um concelho melhor".

Na "Missão", o documento reforça que o orçamento participativo, em vigor a partir desse ano, "visa potenciar os valores da democracia participativa inscritos no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa". Os objetivos, expostos no Artigo 2.º, enunciam que os OP "são hoje a forma mais eficaz de atrair a participação dos cidadãos, nos processos decisórios das estruturas democráticas", por forma a "a) Contribuir para uma

maior aproximação das políticas públicas às reais e expectantes necessidades dos cidadãos; b) Potenciar o exercício de uma cidadania participada, activa e responsável para reforçar a credibilidade das instituições e a qualidade da própria democracia; c) Incentivar a interacção entre eleitos, técnicos municipais e os cidadãos na procura de soluções para melhorar a qualidade de vida no concelho."

No Artigo 3.º, correspondente a "Definições", define-se que Orçamento Participativo "é um processo democrático participado através do qual os cidadãos de uma comunidade decidem o destino de uma parte dos recursos públicos disponíveis", enquanto o Artigo 6.º, refere que este processo "incide sobre a totalidade do território do Concelho de Odemira".

No documento determina-se o carácter e modelo do OP de Odemira, referindo-se que "assenta num modelo de carácter consultivo e deliberativo", sendo que a "dimensão consultiva provém do período em que os cidadãos são convidados a apresentar as suas propostas de investimento". Por seu turno, a "dimensão deliberativa provém do facto de serem os cidadãos a decidir, através de votação, as propostas vencedoras a incluir no Orçamento Municipal do ano seguinte". O município determina ainda que afeta ao processo o valor de 500 mil euros, e que o "Município de Odemira compromete-se a integrar as propostas vencedoras no Orçamento Municipal do ano económico seguinte ao da participação."

**Funcionamento e fases.** Ao nível do funcionamento, a que é dedicado o Capítulo II, as Normas informam que o OP de Odemira é composto por um ciclo anual que se divide em cinco períodos: a) Avaliação e preparação; b) Recolha de propostas; c) Análise técnica das propostas; d) Votação das propostas; e) Apresentação pública dos resultados.

Na fase de "Avaliação e Preparação" é realizada a apreciação do processo decorrido no ano anterior, e a partir da qual são "introduzidas as alterações nas Normas de Funcionamento entendidas pertinentes", com o objetivo de aperfeiçoamento do processo. Concluídas essas eventuais alterações resultantes da avaliação, o processo reinicia-se com a divulgação do OP e do novo ciclo anual. Fase que decorre entre os meses de janeiro e março.

A segunda fase, designada por "Recolha de Propostas", decorre entre os meses de abril e junho e corresponde à recolha de propostas, através de meios digitais e de assembleias participativas. Os meios assinalados como "digitais" estão disponíveis através da página da Câmara Municipal de Odemira disponível na internet, enquanto que as Assembleias

Participativas são explanadas no Artigo 15.º, que explica que estas assembleias reclamam uma inscrição prévia para participação, "através de correio electrónico, nas Juntas de Freguesia ou na própria Assembleia antes do início dos trabalhos" e não obrigam a nenhum número específico de participantes, podendo ter lugar independentemente do número de cidadãos presentes. As Assembleias Participativas são dirigidas por um membro designado pelo presidente da Câmara Municipal de Odemira e secretariadas por um técnico municipal que elabora a respetiva ata. A "ordem de trabalhos é composta pela apresentação do Modelo de Orçamento Participativo, seguida de debate e apresentação de propostas". Estas assembleias são ainda promovidas, no âmbito das comissões locais inter-freguesias, em reunião extraordinária marcada para o efeito e aberta aos cidadãos da área de abrangência.

A "Análise Técnica de Propostas" é a terceira fase, decorrendo entre os meses de julho e setembro, e tendo como fim o processo de análise técnica das propostas e a determinação de admissões e exclusões. Conforme explica o documento, a Comissão de Análise Técnica pode excluir as propostas que "entenda não reunir os requisitos necessários à sua implementação, designadamente por: não apresentar todos os dados necessários à sua avaliação, o valor espectável à implementação ultrapassar o valor definido, contrariar deliberações municipais ou colocar em causa o superior interesse municipal". Esta Comissão de Análise Técnica é nomeada pelo presidente da Câmara Municipal de Odemira, sendo composta por "um vereador, que preside, três técnicos municipais, e um cidadão designado pela Assembleia Municipal". Os resultados desta fase resultam numa lista provisória que é divulgada, de modo que possam ser apresentados eventuais recursos, durante um prazo de dez dias. Findo este prazo, são analisados os eventuais recursos e é apresentada a lista final de propostas a submeter a votação.

A quarta fase é a "Votação de Propostas", estando prevista a sua ocorrência durante o mês de outubro. Corresponde a um período de retorno do OP à sua dimensão pública, com a votação das propostas finalistas, "através de meios digitais e da disponibilização do local para votação presencial". Mais uma vez, o município explica que os meios digitais correspondem a espaço disponível no website da instituição, enquanto o "local definido para o exercício de votação presencial é o Edifício dos Paços do Concelho em Odemira".

O processo termina com uma última fase, que decorre entre novembro e dezembro, designada por "Apresentação Pública dos Resultados", que é complementada pela

execução do relatório final de avaliação do projeto. O município determina ainda que as propostas mais votadas serão incorporadas na proposta de orçamento municipal.

**Condições de participação.** No capítulo III, relativo à "Participação", o município de Odemira determina que podem participar no OP "todos os cidadãos a partir dos 16 anos de idade, residentes, trabalhadores ou estudantes no concelho de Odemira, assim como representantes das diversas organizações da sociedade civil que se relacionem com o Município de Odemira", sendo que a referida participação pode ocorrer em dois momentos distintos: a recolha e envio de propostas e a fase de votação. No entanto, determina-se ainda que cada cidadão apenas pode participar uma única vez em cada período, podendo apenas apresentar uma proposta e votar uma única vez. Esta característica de voto único é algo que distancia o modelo odemirense de outros OP nacionais que não controlam o sistema de votação, permitindo que os cidadãos possam multiplicar os seus votos através de mensagens SMS enviadas de diferentes telemóveis.

Desde a primeira edição, o OP de Odemira assegura o seu acesso de forma digital e presencial, através da página do município na internet, que permite a apresentação de propostas e a votação, e através da realização de Assembleias Participativas, para a apresentação de propostas, e da disponibilização de locais para votação presencial. Deste modo, diz o município que a "diversificação dos mecanismos de participação pretende assegurar a cooperação de todos aqueles que o queiram fazer, facultando os meios e o apoio necessários à apresentação de propostas e ao voto". O município compromete-se ainda a assegurar o fácil acesso dos cidadãos à informação, de forma a garantir a possibilidade de participação alargada, através de "diversos meios de divulgação".

O artigo 16.º é o primeiro do Capítulo IV, intitulado "Propostas", e debruça-se exatamente sobre esta matéria, determinando que cada cidadão pode apresentar apenas uma proposta e que essa "não pode exceder o montante de € 200.000,00" como valor estimado. Para este limite, "devem ser quantificados e constar da proposta, para além dos valores do investimento inicial, os custos com o projecto". As propostas apresentadas devem "preferencialmente, referir o local para a sua implementação". Quando isso não acontece, a responsabilidade e decisão sobre a localização é transferida para a Câmara Municipal. No entanto, o município realça que podem ser apresentadas "propostas dinâmicas que sejam itinerantes ou transversais a todo ou a parte do concelho". O município salienta ainda que as propostas apresentadas devem recair em áreas de competência do município, "que incidam sobre investimentos de âmbito colectivo". Em termos de critério de seleção, é determinado que serão "aprovadas todas as propostas

mais votadas, que no seu conjunto não ultrapassem o valor a afectar ao presente processo de Orçamento Participativo", referido anteriormente em 500 mil euros.

Nesta primeira edição do OP de Odemira, o município decidiu, em ponto designado por "Princípio de Coesão", que, de modo "a garantir a rotatividade e igualdade de oportunidades entre as várias áreas deste vasto concelho, a freguesia onde for implementado um projecto fica excluída de receber novos projectos, resultantes do orçamento participativo, pelo período de dois anos".

**Cronologia de alterações das normas.** Ainda de acordo com este documento, estabelecia-se que a entidade responsável pela gestão de todo o processo de Orçamento participativo é o Gabinete de Apoio à Presidência, sendo que quaisquer omissões do regulamento seriam resolvidas em deliberação do Órgão Executivo Municipal. O município de Odemira comprometia-se ainda à prestação de contas, tendo a transparência como um dos seus pilares fundamentais, devendo disponibilizar aos cidadãos, de modo permanente, "toda a informação relevante, designadamente: relatórios, deliberações, inquéritos, balanços e noticias". Por fim, o município determinava que as Normas de Funcionamento vigoram por um ciclo anual do OP e devem ser objeto de uma avaliação e revisão anual.

Esta determinação, constante no Artigo 21.º, antecipava a vontade do município de Odemira de gerir o OP de forma dinâmica, com avaliações e revisões no final de cada ciclo de OP. Assim, em 2012, o município avançava com o anúncio de duas novidades relativas ao processo de votação, com a disponibilização da página www.op.cm-odemira.pt, assim como a introdução de uma mesa de voto itinerante, para a votação presencial, "que irá percorrer o concelho, conforme calendário a definir pela equipa responsável pelo Orçamento Participativo".

Também as Assembleias Participativas foram objeto de alterações. Em primeiro lugar, deixa de se exigir a inscrição antecipada, passando a constar que "todos os cidadãos devem estar devidamente identificados em folha de presenças a passar na própria Assembleia antes do início dos trabalhos". Em segundo lugar, define-se que estas podem ser promovidas "no âmbito das comissões sociais inter-freguesias, em reunião extraordinária marcada para o efeito e aberta a todos os cidadãos da respetiva área de abrangência" e com "representantes de todos os Conselhos Municipais existentes, em reunião marcada para o efeito."

O Artigo 17.º, dedicado a "Áreas Temáticas Elegíveis", surge expandido com a descrição específica das áreas de competência do município e investimentos de âmbito coletivo elegíveis para a apresentação de propostas, como "a) Urbanismo; b) Espaço Público e Espaços Verdes; c) Proteção Ambiental e Energia; d) Saneamento e Higiene Urbana; e) Infraestruturas Viárias, Trânsito e Mobilidade; f) Turismo, Comércio e Promoção Económica; g) Educação e Juventude; h) Desporto; i) Ação Social; j) Cultura; e k) Modernização Administrativa".

O Artigo 18.º, subordinado ao "Princípio da Coesão", explicita que as propostas apresentadas de acordo com o n.º 5 do Artigo 16.º, que refere as "propostas dinâmicas sejam itinerantes ou transversais a todo ou a parte do concelho", se encontram excluídas deste princípio, que determina a exclusão do processo de OP, por dois anos, das freguesias onde foram implementados projetos vencedores.

Um ano mais tarde, em 2013, as Normas de Funcionamento avisam que "mantêm inalterados os princípios que presidiram à criação do OP de Odemira, incorporando no entanto pequenos ajustes", provenientes de contributos recebidos durante os dois primeiros anos de funcionamento do processo de OP. Estas normas alteram o Artigo 4.º, através da exclusão das referências constantes nos dois primeiros anos ao "carácter consultivo", mantendo inalterado o texto relativo ao "carácter deliberativo". No mesmo Artigo, o ponto 4 acautela a execução ao acrescentar que o município se compromete "a integrar as propostas vencedoras no ano económico seguinte ao da participação e a sua execução num período de 24 meses." Ao nível da participação, o município acrescenta um ponto n.º 4 ao Artigo 13.º, que refere que "Ficam inibidos de participar na fase de Recolha de Propostas, os cidadãos eleitos em órgãos executivos autárquicos da área do concelho de Odemira." Neste ano, observa-se ainda uma alteração de imagem gráfica no OP, com as Normas de Funcionamento a surgirem em renovados tons de azul sobre fundo branco, condizentes com novo logótipo do município, e com um design de paginação a duas colunas. Na última página, o documento exibe uma fotografia de um coletivo de antigos promotores de propostas vencedoras, acompanhada pela frase-chave: "Chegou a sua vez…"

No ano de 2014, registam-se quatro importantes alterações no processo de OP. A primeira verifica-se nos artigos 11.º e 12.º, nomeadamente no ponto 5 de ambos os artigos, ao estender o período de votação para o período compreendido entre os meses de outubro e novembro, enquanto a Apresentação Pública de Resultados fica circunscrita ao mês de dezembro. Desta forma, o município duplica o período correspondente à

votação e reduz para metade o tempo de apresentação de resultados. Outra grande mudança neste quarto ano de OP situa-se também ao nível do voto, com os cidadãos a poderem votar duas vezes, "sendo que os votos não podem ser ambos na mesma proposta ou em propostas que incidam numa mesma freguesia". A terceira grande mudança verifica-se ao nível do valor-limite das propostas, que desce de 200 mil euros para 125 mil euros. A quarta grande mudança ocorre com o fim do Artigo 18.º "Princípio de Coesão", que determinava que a "freguesia onde for implementado um projeto fica excluída de receber novos projetos, resultantes do Orçamento Participativo, pelo período de dois anos". Em sua substituição estabelece-se o "Acompanhamento", que indica que o "cidadão que apresente uma proposta vencedora, deve acompanhar todo o processo de concretização da mesma".

Em 2015, o município não apresenta grandes modificações no processo, estendendo apenas o texto do preâmbulo, ao referir que "Com as alterações efetuadas ao longo de edições anteriores o Orçamento Participativo de Odemira consolidou-se, atingiu um elevado grau de exigência elevando também assim o grau de interesse e de satisfação dos munícipes, prova disso é que cerca de um terço da população do concelho de Odemira já participou neste projeto. Os projetos resultantes do OP são hoje uma realidade espalhados um pouco por todo o concelho, provando que através da motivação, união e empenho da sociedade civil é possível concretizar sonhos e atingir objetivos comuns."

O município avisa logo de início, no preâmbulo, que "acredita que com a implementação destes ajustes nas normas de 2015 o OP torna-se ainda mais abrangente e mais representativo, aumentando desta forma uma distribuição ainda mais equilibrada de recursos pelo vasto território do concelho." Assim, no Artigo 5.º introduz a principal alteração para este ciclo de OP, através da inclusão de dois novos pontos: "2. Do valor referido no número anterior, €250.000,00 são para projetos promovidos nas freguesias do interior do concelho com população inferior a 1500 habitantes; e 3. Do valor referido no n.º 1 do presente artigo, €250.000,00 são para projetos promovidos nas freguesias do litoral do concelho e/ou com população superior a 1500 habitantes." Ainda na edição de 2016, o município inverte a decisão de atribuir dois votos a cada votante, retornando ao modelo inicial, no qual "cada cidadão pode votar uma única vez".

## Edição de 2016

Conforme o capítulo II das Normas de Funcionamento, o ciclo do OP'2016 foi composto por cinco fases: 1. Avaliação e preparação (avaliação do processo do ano anterior; preparação de novo ciclo; e aprovação de verba a afetar); 2. Recolha de propostas (divulgação do OP; participação pública na internet através do website do OP e nas Assembleias Participativas); 3. Análise técnica das propostas (análise técnica das propostas e formulação dos projetos; período para reclamação e respostas; e apresentação pública de propostas a submeter a votação); 4. Votação das propostas; e 5. Apresentação pública dos resultados (com apresentação das propostas vencedoras e incorporação das propostas mais votadas no Orçamento Municipal do ano seguinte).

Em termos formais, os cidadãos podem participar no OP de Odemira de duas formas e em dois momentos principais: presença nas Assembleias Participativas para debate de ideias e apresentação de propostas e voto nas propostas em concurso. No ano de aplicação do questionário "Acesso a informação sobre o Orçamento Participativo", a segunda fase do OP de Odemira decorreu entre 1 de abril e 30 de junho, através da realização de cinco Assembleias Participativas, nas localidades de Luzianes-Gare (6 de maio), Longueira (13 de maio), Relíquias (20 de maio), Odemira (25 de maio) e São Teotónio (27 de maio).

O período de votação, em 2016, decorreu entre outubro e novembro, e consistiu em dois tipos de voto: eletrónico e presencial. O voto eletrónico poderia realizar-se através de plataforma online, alojada em https://op.cm-odemira.pt/. Para votar, os indivíduos deveriam registar-se através de um formulário digital que requeria o número de Cartão de Cidadão ou Bilhete de Identidade e o número de identificação fiscal, além de outros dados como idade, residência, data de nascimento e correio eletrónico. Presencialmente, o voto podia realizar-se em balcão na Câmara Municipal de Odemira ou na mesa de voto itinerante que percorreu as 13 freguesias do concelho, assim como três localidades que haviam perdido o estatuto de freguesia, num horário entre as 9h e as 17 horas. Em 2016, as sessões de voto itinerante decorreram entre 3 de outubro e 30 de novembro, com o seguinte percurso: Bicos (3/10 e 2/11), Vale de Santiago (4/10 e 3/11), Colos (6/10 e 4/11), Relíquias (7/10 e 7/11), S. Martinho das Amoreiras (10/10 e 8/11), Luzianes-Gare (11/10 e 9/11), Pereiras-Gare (12/10 e 10/11), Saboia (13/10 e 14/11), Santa Clara-a-Velha (14/10 e 15/11), São Luís (17/10 e 16/11), Vila Nova de Milfontes (18/10 e 17/11), Longueira/Almograve (19/10 e 21/11), São Teotónio (20/10 e 22/11), Zambujeira do Mar (24/10 e 23/11), Boavista dos Pinheiros (25/10 e 24/11), Escola Secundária Dr. Manuel Candeias Gonçalves – Odemira (26/10 e 28/11), Colégio Nossa Sra. Da Graça – V.N.

Milfontes (27/10 e 29/11) e Escola Profissional de Odemira (31/10 e 30/11). A votação presencial exigia igualmente um registo semelhante à votação online. Para isso, era necessário o número de Cartão de Cidadão ou Bilhete de Identidade, ou, em alternativa, o Número de Identificação Fiscal. Para os cidadãos já registados bastava a apresentação do número de um dos documentos anteriormente referidos.

Neste ano de 2016 foram selecionados quatro projetos, com a particularidade de dois estarem localizados em freguesias com mais de 1500 habitantes e os outros dois se situarem em freguesias do interior ou com menos de 1500 habitantes. Nas freguesias de maior dimensão foram selecionados os projetos "Reabilitando Espaços", em Vila Nova de Milfontes, e Centro de Artes e Ofícios – CRIAR, em S. Salvador e Santa Maria. Nas freguesias do interior, os escolhidos foram Sabóia Activa, em Saboia, e Luzianes Ativa, em Luzianes-Gare.

## Análise e resenha histórica

Durante os primeiros seis anos do OP de Odemira, entre 2011 e 2016, foram colocadas a votação 106 propostas, depois do crivo da análise técnica a um total de 183 propostas inicialmente apresentadas pelos cidadãos. Número que corresponde a 58 por cento das propostas inicialmente apresentadas. O primeiro ano de OP, 2011, foi aquele em que maior número de propostas foi apresentado (63) e simultaneamente em que menor percentagem das propostas provisórias (42,9%) atingiu a fase de votação. Em 2016 registou-se o segundo ano com menor percentagem de propostas que chegaram à votação, com 51,9 por cento. De resto, na generalidade das edições, as percentagens situaram-se entre 64 e 74 por cento, o que demonstra a permeabilidade da análise técnica no sentido de garantir que a maioria das propostas cidadãs atinjam o espaço público de debate.

Se na primeira edição de OP se registou o maior número de propostas cidadãs dos primeiros seis anos, correspondente a um terço das propostas apresentadas, a segunda revelou uma quebra de 50 por cento. No entanto, nos quatro anos seguintes, o OP revelou um índice de propostas entre 17 e 27 unidades, que demonstra um permanente interesse de participação dos cidadãos.

Ao longo das seis edições realizadas até 2016 foram selecionados 21 projetos para integrar o orçamento municipal, o que corresponde a uma percentagem de 11,5 por cento

do total de propostas cidadãs apresentadas e a 19,8 por cento das propostas colocadas em votação.

**Votação.** No que respeita ao processo de votação, em seis edições o OP de Odemira soma um total de 14512 votos. A este nível, revela-se um cenário oscilante, em que a um primeiro ano tímido, com 974 votos, se sucedeu uma edição de 2012 em que se atingiram máximos nacionais, com 3469 votos individuais, como a autarquia gosta de recordar:

> "foi o mais participado do País, com 16,2 por cento da população a aderir" (Vereador Ricardo Cardoso em declarações ao jornal "Diário do Alentejo", em 17 de outubro de 2014)

Depois dessa edição, o número de votos desceu abruptamente em 2013, para 1804. No ano seguinte, com a alteração do número de votos por cidadão, que passou para dois, registou-se uma subida (3063 votos). Mas em 2015 e 2016 voltou a registar-se um cenário de progressivo decréscimo.

**Tabela 1.** Números do OP Odemira entre 2011 e 2016

| | Participantes em assembleias | Propostas a votação | Total de votos | Projetos selecionados |
|---|---|---|---|---|
| 2011 | 240 | 27 | 974 | 4 |
| 2012 | 129 | 22 | 3469 | 3 |
| 2013 | 60 | 11 | 1804 | 2 |
| 2014 | 87 | 18 | 3063 | 4 |
| 2015 | 62 | 14 | 2984 | 4 |
| 2016 | 58 | 14 | 2218 | 4 |
| Total | 636 | 106 | 14512 | 21 |

Ao nível do tipo de voto, nos seis anos estudados, o OP de Odemira contemplou o voto eletrónico em todas as edições e a mesa de voto itinerante desde 2012. Nesse ano, o único em que o Município disponibiliza dados sobre os números de votantes nas duas modalidades, registaram-se 2146 votos presenciais (61,9%) e 1323 votos online (38,1%).

**Assembleias Participativas.** No documento "Normas de Funcionamento do Orçamento Participativo" define-se assembleia participativa como "um espaço de debate que visa o esclarecimento sobre o processo e a apresentação de propostas para o Orçamento Participativo". Ao longo dos seis anos estudados, o OP de Odemira teve um total de 636 participantes em Assembleias Participativas, correspondente a uma média de 106 participantes por ano.

Como acontece com outras vertentes do processo de OP, como o número de propostas apresentadas, a primeira edição é aquela em que se regista uma maior participação em Assembleias, com um número que ultrapassa um terço do total dos seis anos. Depois dessa edição, tem-se assistido a uma progressiva tendência de desmobilização. De um total de 240 participantes na primeira edição para 129 na segunda e 60 na terceira, verificou-se uma quebra de metade do número de participantes de edição para edição. Em 2014 houve uma ligeira retoma, com 87 participantes, que regressou a números na casa das seis dezenas nas duas edições seguintes. Nos últimos dois anos, o número de participantes em Assembleias Participativas não atingiu um quarto do alcançado no primeiro ano de OP. O próprio município reconhece nas assembleias participativas o fator mais frágil do OP de Odemira:

> "Até agora, de todas as fases que já passaram, aquilo que temos de reavaliar são as assembleias participativas, para tentar atrair mais público" (Declarações do Vereador Ricardo Cardoso ao jornal Sudoeste, em 2015).

O processo de reavaliação do OP de Odemira tem sido permanente e tem-se prolongado nos anos posteriores ao período em estudo. Em 2017, o OP de Odemira iniciou os orçamentos participativos nas freguesias, naquilo que designou como "Odemira concelho 100% OP", e que corresponde a uma disponibilização de um valor de 10 mil euros para os OP de freguesia.

Um ano mais tarde, o OP reduziu a idade mínima de participação para 14 anos, em vez dos anteriores 16 anos. Os BU KiosK, que são balcões únicos disponibilizados pelo município em quatro freguesias para atendimento descentralizado ao público, passaram também a receber propostas ao OP.

Por fim, se em 2019 o OP de Odemira passou a incorporar propostas de natureza imaterial, em 2020 assumiu um formato desmaterializado e temático, consagrado ao tema "Ambiente e Alterações Climáticas".

# Capítulo 4. Estratégia metodológica

Este projeto estrutura a intenção de estudar as contribuições da informação e comunicação para processos de participação democrática a partir do funcionamento de um subsistema de *media* de um sistema deliberativo, com um enfoque específico na perspetiva dos cidadãos. Depois de procurar verificar elementos de inclusão, dialogismo e transmissões no subsistema de *media*, a investigação procura perceber de que forma a fragmentação da esfera pública, entendida como multiplicação de espaços de informação, com reverberação em diferentes repertórios de *media*, atua sobre a aquisição de informação, essencial para o processo de deliberação. Para estudar uma relação que dispõe de contornos tão complexos, em virtude da multiplicidade de processos de deliberação democrática e de modos de acesso à informação, é nosso propósito circunscrever a nossa análise a um modelo de estudo de caso de um Orçamento Participativo (OP), de tipo deliberativo.

A complexidade das matérias abordadas, que cruzam questões relacionadas com áreas como esfera pública e sistemas deliberativos, transmissões, públicos, repertórios ou exposição transversal, interliga-se conforme a conceção de que "a ciência é cada vez mais global, constituindo-se em redor de temas, necessitando por isso de recorrer a metodologias múltiplas" (Cunha, 2012, p. 17), num processo de triangulação que visa a adoção das técnicas mais adequadas a cada foco de pesquisa. Assim, o projeto engloba uma estratégia metodológica mista, assente numa triangulação de diferentes técnicas de recolha de dados, aplicadas a um estudo de caso (Lima, 2000; Yin, 2009), antecedida de uma fase de carácter exploratório.

A primeira etapa, de conceção essencialmente exploratória, consistiu na realização de pesquisa bibliográfica e documental, com recurso a bibliografia específica sobre as temáticas de deliberação, democracia deliberativa, deliberação democrática, sistemas deliberativos e esfera pública, e orçamentos participativos, complementada com a consulta e observação de materiais disponíveis em arquivo, de que é um exemplo o website do projeto Portugal Participa (http://www.portugalparticipa.pt/), assim como de sítios de Internet e redes sociais de diversos municípios que promovem processos deliberativos de Orçamento Participativo (OP). Simultaneamente, procedeu-se à consulta informal e recolha de material que abordasse a temática dos OP em publicações periódicas.

Esta recolha bibliográfica e arquivística inicial foi ainda complementada pela participação em eventos como a Oficina de participação: "Planeamento Estratégico Participado"; que teve lugar no CES – Centro de Estudos Sociais, Lisboa, em 19 de novembro de 2014, ou a Universidade de Verão 2016 "Ambientes Colaborativos"; organizada pelo projeto Portugal Participa – Associação In Loco, que se realizou em Olhão, em 18 e 19 de setembro de 2016, e também com a realização de uma entrevista semidiretiva com o investigador Nelson Dias, do projeto Portugal Participa, em 18 de setembro de 2016.

A culminar a fase exploratória, foi realizado um conjunto de seis entrevistas-piloto a seis cidadãos participantes em diversos processos de OP. A utilização de entrevistas é particularmente útil para a descrição de experiências em profundidade, de forma a compreender essas experiências e reconstruir os eventos que levaram a elas. De acordo com as categorias de Rubin e Rubin, organizámos estas entrevistas segundo um modelo de entrevistas tópicas, por forma a explorar algo que aconteceu, quando aconteceu, como, porquê e quais as consequências, de modo a procurar explicações para situações intrigantes, como no caso dos *media* utilizados para obter informação sobre o OP. Face a um tópico tão definido, o entrevistador procura apurar factos concretos, estabelecendo um tipo de entrevista mais diretiva e agressiva do que noutro tipo de entrevistas. Também os entrevistados são escolhidos de acordo com o preenchimento de critérios que possibilitem as respostas (Rubin & Rubin, 2005). O teor das entrevistas procura levar o entrevistado a dar respostas concretas, com uma abordagem ampla, de forma a indagar da gama de experimentações de cada sujeito, mas também com alguma profundidade e contexto pessoal, de modo a verificar as implicações afetivas e valorativas (Valles, 2002).

Neste caso, procurámos identificar votantes em orçamentos participativos, com diferentes perfis etários e de escolaridade, com os quais procurámos manter conversações focadas e pré-planeadas em torno do tópico do orçamento participativo e dos diferentes *media* acedidos para obter regularmente informação em geral e informação específica sobre os orçamentos participativos. Estas entrevistas, no total de seis, realizaram-se entre os meses de junho e julho de 2016, em localidades como Almada, Lisboa e Vila Nova de Milfontes, com indivíduos votantes em orçamentos participativos em anos anteriores, com idades compreendidas entre os 32 e 74 anos, com frequência escolar entre o 1.º Ciclo do Ensino Básico e o Mestrado. A amplitude de segmentos de idade e de perfis escolares foi intencional, no sentido de poder aquilatar das similitudes e dissimilitudes das suas estratégias de acesso a informação, de forma a

melhor conseguir estruturar o questionário "Acesso à Informação sobre o Orçamento Participativo" a aplicar aos cidadãos votantes.

As entrevistas comportaram uma constituição semiestruturada, a partir de algumas perguntas-base principais, equivalentes para todos os entrevistados, mas com liberdade de alteração e introdução de novas questões (Moreira, 1994), sendo personalizadas em função das respostas e do evoluir do questionamento. Através da realização destas entrevistas e da análise de conteúdo das suas respostas, procurámos formular um estudo-piloto e de pré-teste que pudesse evitar índices de não resposta elevados (Ferreira, 2003).

Nesta primeira fase procurou-se ainda realizar uma caracterização dos processos OP em decurso em território nacional, com a consequente classificação de acordo com as suas especificidades (tipologias, geografia, cor política do município, longevidade, etc.), e características dos dispositivos de comunicação (websites, redes sociais, publicações, etc.), ao mesmo tempo que se pretendeu aquilatar das perceções dos participantes (considerados enquanto protagonistas de assembleias ou votantes) acerca do acesso à informação e qualidade da comunicação, de modo a delimitar com maior rigor os casos objeto de estudo. A dimensão exploratória é uma característica da investigação no estudo de caso, em que os investigadores começam por recolher dados e, progressivamente, avançam, através de decisões e da definição de objetivos mais precisos (Bogdan & Biklen, 1994).

Numa segunda fase, que correspondeu ao momento de aprofundamento da pesquisa, com a recolha de informação a utilizar para verificação e refutação de hipóteses e teorias, recorreu-se ao estudo de caso. O estudo de caso é um tipo de investigação empírica que pesquisa um fenómeno no seu ambiente natural, sendo uma estratégia de pesquisa adequada para a procura de respostas às questões "como" e "porquê" (Yin, 2009, p. 9). Trata-se de uma metodologia adequada para situações complexas, sem muita informação prévia, em cujo contexto desempenha papel importante. Situação que se verifica neste objeto de estudo. Além de que a estrutura do estudo de caso permite salvaguardar particularidades dos Orçamentos Participativos, como a sua natureza de circunscrição local e a dispersão geográfica.

Conforme Lima, o estudo de caso ou análise intensiva consiste num «exame intensivo, em amplitude e em profundidade, com recurso a todas as técnicas disponíveis, de uma determinada amostra particular, selecionada de acordo com um objetivo, de forma a alcançar uma compreensão ampla de um fenómeno, nas suas diversas componentes. A

unidade de observação pode ser um acontecimento, uma situação, um indivíduo, um grupo, um processo, uma decisão ou uma instituição". No entanto, o autor alerta que a não estandardização "favorece a excessiva dependência da capacidade de equação pessoal do investigador e, consequentemente, tornam este instrumento dificilmente transmissível. Outra desvantagem é a sua incapacidade para generalizar com rigor as conclusões obtidas a classes mais amplas de factos" (Lima, 2000, p. 18).

A etapa de realização do estudo de caso assentou na informação documental previamente recolhida e preparada durante a fase exploratória. Conforme esses dados, em Portugal estavam em curso 88 experiências de OP deliberativos, sendo 59 OP Territoriais (14 de freguesia e 45 municipais), 20 "Atoriais" (2 de freguesia e 18 municipais), e 9 Temáticos (3 de freguesia e 6 municipais)[10]. Face a este cenário, atendendo à limitação de recursos e contingências de tempo, foi necessário identificar e delimitar alguns casos de OP, que serão analisados com maior detalhe no referido estudo de caso. Da análise efetuada a diferentes exemplos de Orçamento Participativo em Portugal emergiram duas condições essenciais: (a) o objeto de estudo teria de ser obrigatoriamente um OP territorial municipal de carácter deliberativo, uma vez que o estudo incide sobre a dimensão deliberativa de inovações democráticas, algo não analisável no modelo consultivo, por a amostra territorial garantir uma diversidade de públicos ausente das experiências "aoriais" ou temáticas e por a dimensão territorial assegurar uma escala completamente distinta das iniciativas de freguesias; e (b) privilegiar a maturidade das experiências, em virtude do carácter extremamente efémero das iniciativas de OP em Portugal (Dias, 2014b), de modo a assegurar, na medida do possível, a permanência do objeto de estudo durante o decurso da investigação.

Assim, a partir destas duas condições e de informação reunida na fase exploratória emergiu uma pequena lista de três municípios com experiências de OP de carácter deliberativo, com pelo menos cinco anos de maturidade, ainda a decorrer e com continuidade prevista. Desta lista intermédia, a partir de algum aprofundamento, salientou-se um caso que, pela sua especificidade, reunia condições bastante singulares: o OP de Odemira. Modelo de carácter deliberativo, que surgiu em 2011, sendo um dos três mais maduros em território nacional. Trata-se de uma experiência vincadamente deliberativa, característica que o município procurou consolidar, com a inclusão e alteração de Normas de Funcionamento como a "Coesão Territorial" e a segmentação entre "projetos promovidos nas freguesias do interior do concelho com população

[10] Informação consultada em http://portugalparticipa.pt, em 2 de setembro de 2015.

inferior a 1500 habitantes" e as "freguesias do litoral do concelho e/ou com população superior a 1500 habitantes". Mecanismos que, cada um na sua medida, procuram estimular os cidadãos a uma maior transversalidade no conhecimento de projetos.

Ao nível do OP, existem duas particularidades que se salientam: a participação única por cidadão e a diversificação dos mecanismos de participação. A característica de participação única por cidadão, em cada período, limita todos os cidadãos a poderem apresentar apenas uma proposta por ano e a votar apenas uma vez. Esta característica é possível porque o OP de Odemira dispõe de um mecanismo de controlo de voto, inexistente noutras experiências, em que cada cidadão tem de se registar através da utilização do número de cartão de cidadão, impedindo o voto duplicado. Este modelo distingue-se consideravelmente de outros OP que permitem o voto através de SMS, em que basta a utilização de diferentes números telefónicos para multiplicar o voto. A denominada "diversificação dos mecanismos de participação" consiste na disponibilização simultânea de meios online e presenciais de apresentação de propostas e de voto. Durante a fase de apresentação de propostas é possível a qualquer indivíduo identificado e registado apresentar uma proposta via online, através do website do OP de Odemira, assim como nas Assembleias Participativas. O mesmo se verifica durante a fase de votação, que pode ocorrer via digital ou através de uma mesa de voto itinerante, introduzida no ano de 2012, que percorre todas as freguesias do concelho. Aliás, em 2012, ano em que foi introduzida a mesa de voto itinerante e em que foi tornada pública a origem dos votos, cerca de 62% dos votos tiveram lugar presencialmente.

Entre estas particularidades, a "diversificação dos mecanismos de participação" revela-se como um ponto fundamental para o desenvolvimento do projeto de investigação proposto, uma vez que se pretende estabelecer comparações entre diferentes tipos de público no acesso a informação. Assim, a existência dessa diversidade de mecanismos no próprio OP permitia antecipar a existência de uma relação entre o voto e o acesso à informação, sendo natural que os votantes online revelassem uma maior predisposição para procura de informação digital, enquanto os votantes presenciais pudessem revelar propensão para consulta de informação em meios analógicos. Algo que não se verifica em outros OP nacionais, que não contemplam mecanismos de voto presencial ou em que estes são residuais. Simultaneamente, a existência de dois mecanismos de voto garantia a aplicação de instrumentos de recolha de dados simultânea em duas circunstâncias: online e presencialmente, assegurando-se o acesso a duas tipologias de votantes distintas.

Além das características técnicas, o OP Odemira apresentava resultados que também se enquadravam nos objetivos do projeto. Ao nível de propostas finalistas, este OP exibia uma média inferior a 20, sendo que revelava uma tendência decréscimo, desde as 27 propostas de 2011 até às 14 da 5.ª edição. Números que permitiam aquilatar dos níveis de "exposição transversal" (Mutz, 2007) dos cidadãos a diferentes propostas, com muito maior acuidade do que em casos de outras experiências de OP com centenas de propostas a concurso, que necessariamente serão desconhecidas da maioria dos votantes, conforme pudemos verificar nas entrevistas exploratórias.

Outro aspeto a merecer atenção é a característica territorial e demográfica do concelho. Odemira é o município português com maior extensão territorial, com 1720,6 km². A isso alia-se uma baixa densidade demográfica, com 26066 habitantes, segundo os Censos 2011, que se traduz numa média de 15,1 habitantes/km². A amplitude territorial e a baixa densidade populacional aumentam a exigência em relação aos *media* como elos entre diferentes pontos concelhios. Também em relação aos meios de comunicação de social, este concelho oferece condições que se ajustam ao processo de investigação. Odemira detém dois jornais locais, com sede no concelho, com periodicidades quinzenal e semanal e tiragens entre 3 mil e 5 mil exemplares, que permitem a análise destas publicações. Num círculo de proximidade, correspondente à NUT III "Alentejo Litoral", identificamos um título, sedeado em Castro Verde, enquanto num terceiro nível, de âmbito distrital, identificamos o mais antigo jornal da região, localizado na sede de distrito.

A identificação das idiossincrasias odemirenses perfilou o OP de Odemira como uma evidente opção de investigação como estudo de caso. No entanto, de modo a assegurar uma margem de segurança relativamente a alguma impossibilidade de prossecução da investigação, decidiu-se estabelecer contactos simultâneos com um segundo município, de modo a acautelar alguma eventualidade, ao mesmo que se ponderava uma possibilidade de estudo de caso múltiplo. Estabeleceram-se contactos simultâneos com os dois municípios no decurso do Verão de 2016, com o intuito de partir para o terreno no mês de outubro. Apesar de ambos os processos se terem desenrolado positivamente numa fase inicial, enquanto em Odemira se estabeleceram condições para a aplicação dos instrumentos de recolha de dados durante o período de votação do OP'2016, no segundo município tal não sucedeu. Deste modo, em virtude de o OP de Odemira ter sido desde o início a opção mais compatível com os objetivos de investigação e de se ter identificado uma grande riqueza de dados, decidiu-se desenvolver a investigação sob o modelo de um estudo de caso simples.

O estudo de caso contemplou primariamente metodologias quantitativas, complementadas por qualitativas para detalhar e explicar alguns resultados. Assim, a um nível quantitativo recorreu-se a uma análise de conteúdo e aplicação de um inquérito por questionário, enquanto a nível qualitativo foi feito uso dos cadernos de campo de observação participante e das entrevistas exploratórias previamente realizadas.

## Análise de conteúdo

A análise de conteúdo é uma técnica de tratamento de informação que pode integrar-se em qualquer dos grandes tipos de procedimentos de investigação, em análises de tipo descritivo, correlacional e causal. Pode ser "utilizada em pesquisas que se reportam a qualquer dos níveis de investigação empírica, com a vantagem de em muitos casos funcionar como uma técnica *não-obstrutiva*" (Vala, 2003, p. 106). Segundo o mesmo autor, possui a vantagem de ser uma técnica que pode ser aplicada a material não estruturado. Através de um processo de quantificação simples, em que a análise de frequência permite a inventariação de "palavras ou símbolos chave, os temas maiores, os temas ignorados, os principais centros de interesse" (Vala, 2003, p. 108).

Assim, de forma a identificar a oportunidade de uma esfera pública local, associada ao desenvolvimento de uma experiência de Orçamento Participativo, decidimos realizar uma análise de conteúdo (Bardin, 2009) de um conjunto de dispositivos de comunicação nos quais foram identificadas mensagens alusivas ao Orçamento Participativo de Odemira. Num primeiro nível de pesquisa, foi feita uma recolha de artigos de jornais locais e regionais, com sede no concelho de Odemira e em localidades limítrofes, estabelecida em torno de três anéis de proximidade: o local, com base concelhia, a NUT III "Alentejo Litoral", e o distrito de Beja. A amostra é composta por 115 artigos principais, entre publicações de âmbito informativo e opinativo, e 40 notícias complementares, agregadas às notícias principais. Esta análise foi complementada com uma segunda recolha online, em websites de algumas publicações de imprensa e de rádio, nomeadas no website do Câmara Municipal de Odemira como as publicações mais relevantes da região e identificadas durante o trabalho de campo e vivência na região. Esta amostra é constituída por 218 unidades de artigos online, provenientes de sete órgãos de comunicação social.

Assim, a partir de uma recolha transversal (Bardin, 2009), definiu-se um conjunto de categorias, de modo a realizar uma análise quantitativa fragmentada (Vala, 2003). Em

complemento, procurou-se identificar comportamentos associados a conceitos de deliberação, como a inclusão e o dialogismo. Como adianta Wessler, existem três níveis de análise da deliberação mediada na imprensa: ideias, enunciados, artigos e páginas ou edições de uma publicação. Ao nível da página, remete-se esta análise em exclusivo às publicações em papel, nomeadamente os títulos de imprensa regional, no qual se procurou perceber a copresença de artigos em oposição, assim como a presença de artigos de resposta direta de um autor/enunciador a outro autor/enunciador na mesma página ou edição. No domínio dos artigos, Wessler propõe a análise da estrutura dialógica, através da copresença de enunciadores com perspetivas diferentes no mesmo artigo, enquanto a responsividade consiste numa resposta direta a uma reclamação no mesmo artigo (Wessler, 2008).

Num segundo nível de investigação, esta informação foi complementada com a análise de conteúdo de páginas da rede social Facebook de entidades que abordam o universo político e social do concelho de Odemira, e que emergiram numa construção de amostra em bola de neve, resultante da consulta de informação na internet. Tendo como ponto de partida as redes sociais do Município Odemira, alargou-se a investigação a juntas de freguesia e a organizações da sociedade civil odemirense, ativas em relação ao OP. A amostra é constituída por 461 unidades de duas redes sociais e de 22 páginas de instituições.

Num terceiro nível, ainda no decurso do trabalho de campo, foi também realizada uma recolha de imagens de cartazes e folhetos de divulgação das propostas a votação, produzidos por proponentes em votação no OP'2016. Uma recolha que não terá sido exaustiva, dado resultar de oportunidades de identificação destes instrumentos de comunicação em diversas localidades, sem recorrer a qualquer outro critério de seleção. Daí que a análise destes instrumentos seja essencialmente qualitativa e complementar das análises referidas anteriormente. Por fim, faz-se uma análise do website do OP Odemira (op.cm-odemira.pt).

Os três níveis de publicações identificada foram objeto de análise de conteúdo, na qual se procurou caracterizar o tipo de informação disponibilizada e testar um conjunto de elementos e condições teóricas da deliberação pública. A identificação de um padrão de "transmissões" (Fleuß, Helbig, & Schaal, 2018; Mansbridge et al., 2013) foi verificado a partir da observação da circulação do discurso sobre os projetos candidatados ao longo dos diferentes níveis do subsistema de *media*, segundo elementos da teoria de sistemas deliberativos (Parkinson & Mansbridge, 2013).

## Inquérito por questionário

Apesar de os estudos de caso tenderem tradicionalmente a ser compreendidos enquanto investigação qualitativa, como descrição de um fenómeno, e com recurso apenas a técnicas etnográficas ou de observação participante, segundo Yin, podem ser aplicados em qualquer paradigma de investigação, bem como em planos mistos. No estudo de caso é possível promover diferentes tipos de recolha de dados, sendo cada tipo aplicado conforme o tópico estudado, podendo desenvolver-se um estudo de caso de qualidade, simplesmente através do recurso à Internet e ao telefone, dependendo do tópico de pesquisa. O estudo de caso pode incluir ou mesmo limitar-se a dados quantitativos, não existindo contraindicações quer para métodos quantitativos, quer para qualitativos. Deste modo, o estudo de caso e o inquérito não são mutuamente exclusivos (Yin, 2009).

Atendendo a que um dos focos deste estudo é analisar a forma como os públicos se comportam para aquisição da informação essencial para a deliberação e entender qual a perceção que têm da comunicação nos OP, a aplicação de um inquérito por questionário aos votantes nesta experiência surge como uma das opções mais adequadas, de modo a apurar os usos e consumos dos públicos, descortinar o modo como se processam os acessos a informação sobre os OP, apurar se esta informação decorre de procura sistemática ou incluída nos habituais repertórios de *media*, e qual o grau de satisfação com a qualidade da comunicação. Os inquéritos correspondem a uma técnica que se aplica quando as fontes não estão acessíveis ou os dados não estão disponíveis (Lima, 2000).

O questionário "Acesso a informação sobre o Orçamento Participativo" comportou um desenho transversal, com vista a traçar um retrato do conjunto de votantes no OP num determinado ponto no tempo, e assenta num design retrospetivo (Fink, 1995), uma vez que as questões aplicadas, relativas aos meios de comunicação social e outros *media* consultados a propósito de informação sobre o orçamento participativo, se reportam a comportamentos ocorridos num momento antecedente. O inquérito constitui-se como o único meio de obtenção de informação em condições em que os mesmos indivíduos detenham uma grande variedade de comportamentos, quando a observação direta pressuponha intimidade, e quando necessitamos de conhecer atitudes, preferências e opiniões (Ghiglione & Matalon, 1993), exatamente a situação em que se verifica a nossa investigação, que pressupõe uma análise de comportamentos, atitudes e preferências dos indivíduos em relação aos *media*

Em virtude da natureza dicotómica do voto no OP de Odemira – eletrónico e presencial – e da forte possibilidade de o tipo de voto refletir comportamentos mais amplos, que se refletiriam nas possibilidades de resposta ao questionário – nomeadamente o risco de os votantes presenciais não frequentarem ambientes digitais e de os votantes online não frequentarem sessões de voto presencial – decidimos que seria fundamental a aplicação do questionário em ambiente "misto" (Dillman, 2007), de acordo com um desenho sob medida (Dillman, Smyth, & Christian, 2009).

A estratégia de desenho sob medida implica uma abordagem em que os desenhos de questionário procuram atuar de um modo eficiente com as contingências de diferentes populações e situações de questionário (Dillman et al., 2009). Assim, a modalidade mista comporta dois tipos de aplicação: (a) uma aplicação presencial, e (b) uma aplicação em ambiente online. Esta opção permite-nos assegurar uma amostragem mais completa, constituída por diferentes segmentos de públicos, abarcando os diferentes tipos de votantes que participam através do *online* ou que, não tendo acesso a esta possibilidade, desenvolvem a sua atividade de participação presencialmente (Blee & Taylor, 2002).

A aplicação presencial ocorreu conforme as indicações do "questionário aplicado no local" (Ghiglione & Matalon, 1993), através da abordagem aos cidadãos que haviam votado nas secções de voto itinerante do OP Odemira. Apesar de a aplicação dos questionários em ambiente online, nomeadamente por correio eletrónico, poderem ser de aplicação mais fácil, rápida e financeiramente mais acessível, a inacessibilidade da internet para certos grupos da população limita estes estudos a populações específicas, com acesso à internet (Dillman et al., 2009). Assim, a amostragem no local revela-se adequada quando a subamostra de uma população é suficiente para o estudo de um determinado problema, indo a determinados locais e procedendo no local à aplicação do questionário (Ghiglione & Matalon, 1993). Como pretendíamos estudar os comportamentos em relação aos *media* por parte dos votantes no OP, a aplicação do questionário nas imediações das secções de voto itinerante surgiu como uma opção evidente. O questionário foi aplicado presencialmente nas mesas de voto itinerante do OP de Odemira, nas 13 freguesias do concelho e ainda em três povoações que perderam o estatuto de freguesia com a reorganização administrativa determinada pela Lei nº 11-A/2013, mas que continuaram a constar do plano de votação itinerante do Município de Odemira no ano de 2016.

Em ambiente digital, aplicação do questionário realizou-se com auxílio da Câmara Municipal de Odemira, através de mensagem de correio eletrónico enviada para os

votantes no OP de Odemira em 2016. Esta circunstância deveu-se à impossibilidade de acesso à lista de votantes em ambiente online.

Optou-se por uma aplicação do questionário, de forma autoadministrada, tanto em ambiente digital como presencial, de modo a tentar, tanto quanto possível, estabelecer paralelo de condições de preenchimento entre respondentes em ambiente online e em mesa de voto itinerante, e por existirem dados que indicam que os respondentes tendem a providenciar respostas mais honestas em questionários autoadministrados do que em questionários de entrevista (Dillman, 2007).

A natureza da aplicação do questionário em dois ambientes distintos, online e presencial, com reflexos no tempo, disponibilidade e atenção de preenchimento, levou-nos a privilegiar as questões fechadas. No entanto, decidimos manter uma questão aberta, de modo que os cidadãos inquiridos pudessem ter alguma margem para a emissão de uma opinião, com a questão "4.7. A terminar, se tiver algo mais a acrescentar acerca do acesso à informação sobre os orçamentos participativos e sobre os projetos em votação, deixe aqui o seu testemunho:". As respostas a este tipo de perguntas, apesar de mais difícil preenchimento, apresentam uma maior variedade do que em perguntas fechadas (Foddy, 1996).

As questões constantes do questionário incidem em factos, pretensamente observáveis e verificáveis, como o recurso a determinados *media* para consulta de informação sobre o OP, mas também reportam a estados psicológicos e atitudes, não verificáveis, como as relativas à confiança nos *media* e fontes de informação ou definição dos *media* mais importantes para a escolha da proposta votada (Sudman & Bradburn, 1982).

A consciência de que os inquiridos podem não estar disponíveis para responder a algumas questões, nomeadamente relativas ao rendimento, levou-nos a omitir esta questão, por considerarmos não ser fundamental para os objetivos do estudo. A ausência de estudos prévios e a impossibilidade de termos acesso a dados relativos ao perfil dos votantes levou-nos à criação de um número de categorias mais amplo do que aquele que pretendíamos utilizar na análise de dados. Posteriormente, na fase de tratamento de dados, optámos pelo agrupamento de algumas categorias, de modo a conseguirmos extrair ilações mais percetíveis. Esta necessidade de antecipar categorias muito diversificadas para tentar abarcar todas as variáveis, uma vez que não existiam quaisquer indicadores dos dados que iriam ser encontrados, viria a dificultar a análise de dados.

Atendendo aos avisos a respeito da excessiva expectativa de alguns inquéritos a propósito da memória dos inquiridos, procurámos que a aplicação do questionário ocorresse o mais imediatamente possível à ocorrência das experiências, de modo a garantir a melhor qualidade possível dos dados (Dillman, 2007). Assim, como pretendíamos inquirir os votantes no Orçamento Participativo, procurámos aplicar o inquérito no momento imediatamente subsequente ao voto.

A aplicação de inquéritos presencialmente e a disponibilização do inquérito através da Internet levanta algumas questões metodológicas, pois não garante a impossibilidade de repetição do preenchimento, além de que o preenchimento em circunstâncias desiguais, sendo autoadministrado em alguns casos e com eventuais apoios noutros, pode acarretar algumas possibilidades de enviesamento (Dillman et al., 2009). No entanto, no caso específico, parece-nos que as características do questionário, assim como a matéria abordada, não constituíam incentivos para a repetição de preenchimento. O questionário exigia uns 15 a 20 minutos de preenchimento, o que implicava alguma dedicação e esforço. Por outro lado, o tipo de matéria abordada, relativa à utilização de *media* e fontes de informação para recolha de dados cobre os orçamentos participativos também não se constitui como um tema que motive interesses de enviesamento de respostas a um questionário.

Assim, entre os meses de julho e agosto de 2016, procedeu-se a alguns testes ao questionário, realizados em ambiente online e através de convite endereçado por correio eletrónico, realizados junto de contactos informais, contemplando cidadãos comuns, de modo a atestar de dificuldades identificadas no preenchimento, e de alguns investigadores e professores, que pudessem expressar uma opinião mais avalizada sobre o desenho deste instrumento. A partir do *feedback* recebido, introduziram-se algumas alterações no questionário. Posteriormente, conseguiu-se autorização da Junta de freguesia da Penha de França para testar o questionário na versão em papel, durante o decurso da votação, nos locais de voto itinerante, durante o mês de setembro. Existia a preocupação em realizar este tipo de teste, uma vez que o "peso" do voto nas sessões itinerantes do OP Odemira estava identificado como muito elevado. Assim, tendo em conta o escasso tempo disponível para esta operação, decidiu-se realizar o teste em apenas dois momentos: à porta do Colégio D. Maria Pia – Casa Pia de Lisboa e junto à EB1 Victor Palla, nos dias em que o POP Penha de França instalou a sua mesa de voto itinerante. Mais uma vez, a experiência serviu para introduzir algumas alterações, nomeadamente com a redução do número de perguntas do questionário, pois verificou-se que este era um pouco longo, além de algumas alterações no texto.

Deste modo, em 4 de outubro de 2016, decidimos avançar para a aplicação do questionário em Vale de Santiago (Odemira), seguindo-se as freguesias de Colos e Relíquias, nos dias 6 e 7 de outubro, respetivamente. Nesta fase, recolheram-se 32 questionários. No entanto, a aplicação do questionário no terreno permitiu encontrar novas complicações. Uma população sénior, com baixos níveis de literacia, revelou maiores dificuldades de preenchimento do que os grupos de teste, inclusive que os grupos testados na Penha de França, o que obrigou a uma nova alteração no questionário, com a eliminação de um grupo de questões que estava a ser demasiado complexo para o nosso público-alvo, revelando taxas de não preenchimento muito elevadas, e a introdução de um grupo alternativo, mais simples. Deste modo, considerou-se os três primeiros dias de trabalho como últimos testes de aplicação do questionário. Por fim, no dia 10 de outubro de 2016, avançou-se para S. Martinho das Amoreiras com a nova versão do questionário, que foi aplicada até ao final do período de votação, em 27 de novembro de 2016, em Boavista dos Pinheiros. Durante este período, o questionário foi aplicado presencialmente em Bicos, Vale de Santiago, Colos, Relíquias, S. Martinho das Amoreiras, Luzianes-Gare, Pereiras-Gare, Saboia, Santa Clara-a-Velha, São Luís, Vila Nova de Milfontes, Longueira/Almograve, São Teotónio, Zambujeira do Mar e Boavista dos Pinheiros.

Em ambiente online foi utilizada a plataforma LimeSurvey, com o inquérito disponível para preenchimento entre 5 de dezembro de 2016 e 20 de janeiro de 2017, tendo os cidadãos inquiridos sido avisados por mensagem enviada pelo OP Odemira a todos os votantes. Devido a dificuldades de articulação com o município de Odemira e à opção de não sobrecarregar os votantes com demasiadas mensagens, o OP Odemira enviou uma mensagem única de correio eletrónico com o convite ao voto na primeira semana de dezembro, após o encerramento da votação.

Depois da eliminação de alguns questionários indevidamente preenchidos (16), a amostra final é constituída por 518 questionários respondidos. A partir desta recolha de dados, procedeu-se à transposição da informação para o programa SPSS Statistics, para a consequente análise de dados.

De acordo com Rugg, a melhor forma de tratamento de categorias nominais é através da análise ao número de respostas em cada categoria, podendo-se proceder a uma testagem do número de vezes em que estes divergem da aleatoriedade, de forma a conseguir identificar as tendências não aleatórias que ocorreram desproporcionadamente determinadas categorias. Como verificámos estar perante dados com uma distribuição

não homogénea e não normal dos dados, optámos pelo uso de testes não paramétricos. Estes testes apresentam um perfil mais tolerante e permitem perceber e assinalar diferenças significativas entre grupos (Rugg, 2007).

## Observação e cadernos de campo

A aplicação do questionário "O acesso à informação sobre o orçamento participativo" determinou a necessidade de residência temporária no concelho de Odemira, em virtude de as sessões de voto itinerante se desenrolarem diariamente, em horário laboral, nas diversas freguesias do concelho. Assim, em complemento com o trabalho diário de aplicação do questionário, foram sendo desenvolvidos outros trabalhos paralelos de recolha de informação, nomeadamente a anotação de observações durante a experiência de aplicação dos questionários nas sessões itinerantes. Esse registo, realizado ao longo dos dois meses de aplicação do questionário, deu origem ao documento *Cadernos de Campo*, que se poderá inscrever, em certa medida, no domínio do trabalho etnográfico (Moreira, 1994).

O foco no sentido, comunicação e vida de todos os dias tornou a etnometodologia influente na investigação sobre a relevância dos *media*. Tradição de interpretação e criação mais do que descoberta da realidade, o uso de etnometodologia significa que se encontra num mundo de significados fluídos e interpretações. Representa a diferença entre 'factos' para a Sociologia, que se constituem por blocos de explicação do funcionamento da sociedade, e 'factos' para a Antropologia, em que interessa sobretudo como se constituíram e foram reconhecidos como factos (Ruddock, 2007).

A observação é uma abordagem específica da atividade humana, que permite a observação de discrepâncias entre as intenções, antecipações verbais ou previsões de comportamento recolhidas por questionário e o comportamento real dessas mesmas pessoas (Blanchet, Ghighlione, Massonnat, & Trognon, 1987). Contudo, a observação simples difere da observação em contexto experimental porque o observador não controla os comportamentos ou manifestações no terreno. Tem potencial de captação de atividades fugazes (Lee, 2002). É também importante perceber que a observação participante é, provavelmente, o sistema de investigação social mais subjetivo, flexível, dúctil, intuitivo, subtil, não racional. "A observação é sempre subjetiva" (Guasch, 1997, p. 10).

O investigador de campo detém uma história pessoal, uma personalidade específica, e está integrado num sistema social de referência em que foi socializado. É importante salientar o caráter pessoal da experiência etnográfica e a exigência de que o investigador se torne parte do objeto estudado. Algo que levanta questões acerca da sua influência nos fenómenos observados e nos dados obtidos, que derivam em preocupações sobre a qualidade da investigação e possíveis enviesamentos. Todo o fenómeno é suscetível de enviesamento por parte do observador, mas nos estudos etnográficos esta tensão aumenta. Pois o investigador é um elemento decisivo no investigado e parte do processo (Moreira, 1994). Na sua atividade, o observador tem de começar por tomar duas decisões-base: tem de se decidir sobre o que deve ser objeto de observação e quando deve ocorrer. Depois, a recolha de informação pode constituir-se em cinco tópicos distintos: sinais físicos exteriores, movimento expressivo, localização física, «conversação in situ» ou registo aleatório de conversas ouvidas, e o comportamento associado ao tempo. Esta gama comporta recolhas tão distintas quanto a aparência física e uniformes; a corrente de comportamentos e ação, com olhares, toques, latência verbal, distâncias, riso; a utilização do espaço como interação social; registo de conversações; e expressões de tédio (Lee, 2002).

Para Moreira, a "elaboração de notas é a *raison d'être* do observador no terreno" (Moreira, 1994, p. 129). No processo de elaboração de cadernos de campo recolhem-se vivências, através de relatos dos espaços, pessoas e fenómenos que se observam. Estes cadernos aceitam a emergência de subjetividade e reflexão do autor. Se a escrita do caderno de campo não é comum a todos os investigadores, também não existe propriamente um acordo sobre aquilo a que nos estamos a referir, significando coisas diversas para diferentes investigadores (Jorba, 2000). Os registos devem ser descritivos, em pormenor extensivo, sem linguagem avaliativa (Lee, 2002). O uso de um caderno de campo pode aplicar-se a uma estratégia com objetivos descritivos, mas também explicativos, e pode ser retroalimentado com categorias analíticas. Para isso, o investigador deve produzir três tipos de notas: notas de memória, notas-resumo e anotações completas. É importante que as notas de memória sejam transpostas para notas-resumo tão imediatamente quanto possível, de modo a manter presentes segmentos mais extensos de comportamentos verbais e não verbais, que virão a ser úteis para a elaboração das notas completas, que, normalmente, serão concretizadas num período posterior à observação (Moreira, 1994). O diário de campo requer um mínimo e formalização na sua redação. Não deverá ser um armazém desestruturado de descrições e análises fragmentadas e manifestações emocionais (Jorba, 2000). Deverá obedecer a um padrão de escrita. A notas devem ser redigidas tão rapidamente quanto possível, de

modo a não se perder a memória da informação, de modo a garantir a recordação de citações. É importante a disciplina no processo de transcrição e redação. Uma boa prática na tomada de notas comporta dois tipos de anotações completas: as notas corridas, de acordo com a sequência observada dos acontecimentos, e as notas inseridas nas rúbricas do modelo de análise seguido (Moreira, 1994).

Um dos problemas do diário de campo reporta-se à ênfase na projeção emocional. Tem sentido para compreender as leituras dos fenómenos observados, a sua seleção, conforme o momento emocional de quem regista e interpreta. Cada descrição carrega a sua análise e interpretação potencial (Jorba, 2000). Outro problema prende-se com questões éticas, pois os estudos observacionais negam o princípio do consentimento informado, ao não permitir que aqueles que são estudados possam recusar o seu envolvimento na investigação. No entanto, quando a investigação decorre num espaço público, assume-se que o atores circulantes nesse mesmo espaço se estão a expor à possibilidade de observação e ao escrutínio pelos outros (Lee, 2002). Os cadernos de campo possuem dois tipos de utilidades: interna e externa ao processo de investigação. A necessidade externa responde à satisfação do desejo de instrumentalizar os conteúdos uma vez finalizadas as pesquisas (Jorba, 2000).

O documento escrito, designado por *Cadernos de Campo*, que resultou da observação do investigador durante as sessões de voto presencial nas freguesias do concelho de Odemira e também de algumas conversas informais surgidas durante este processo, que permitiram identificar e confirmar alguns elementos teóricos. Este trabalho surge essencialmente como reflexo da anterior formação e experiência do doutorando na área de Antropologia (licenciatura), formatado para este tipo de análise, quando em trabalho no terreno, mas levanta algumas questões, devido ao facto de se encontrar como investigador em aplicação de inquéritos poder contaminar alguma da observação e também por não ter cumprido integralmente com os preceitos de anotação imediata de todas as observações (Moreira, 1994), tendo este trabalho sido realizado essencialmente de memória, alguns dias depois. No entanto, folhear as páginas do caderno permite recordar todo o processo de trabalho de campo, ao longo de dois meses, e identificar, sustentado por um distanciamento permitido pelo tempo, algumas linhas gerais daquelas que estavam a ser as preocupações durante esse processo e também algumas ilações retiradas. Assim, distinguimos três áreas principais que norteiam estes apontamentos: (1) a caracterização do território, (2) a aplicação do questionário, e (3) o comportamento dos votantes.

As notas de primeiro tipo (1) permitem uma caracterização do território, com um vislumbre das especificidades das várias localidades e uma observação dos espaços em que decorreu a votação itinerante:

> "Lá fora, a aldeia estende-se por ruas quase sempre vazias e silenciosas que parecem aguardar algo. No entanto, a algumas centenas de metros a N262 atravessa a aldeia com automóveis apressados entre Alvalade e Cercal"

> "É no Posto de Atendimento da Freguesia, situado no Mercado de São Luís, que a sessão de voto itinerante partilha o espaço com a funcionária da Junta de Freguesia. O Posto insere-se numa lógica de proximidade, aproximando-se de utentes que têm dificuldade em deslocar-se à Junta de Freguesia."

As notas de tipo (2) comportam observações sobre a recetividade dos votantes que acedem a preencher este instrumento de recolha de informação e assinalar quaisquer reparos que possam ter sido feitos:

> "No turbilhão de votantes que acorre a votar são bastantes aqueles que se disponibilizam para preencher o questionário. Os sofás e a mesa do átrio convidam ao preenchimento tranquilo, mas muitos preferem fazê-lo de pé."

> "Para aplicação do questionário optou-se por desafiar os votantes à saída do Posto de Atendimento da Freguesia, aproveitando a esplanada do café em frente para realizarem o preenchimento. Algumas vezes, os votantes negam-se, mas aqueles que aceitam responder têm condições razoavelmente boas para o efetuar, apesar de algum barulho do ambiente envolvente."

Por fim, as notas de terceiro tipo (3) são aquelas que reportam concretamente ao comportamento dos cidadãos votantes ante o voto. Permite perceber os diferentes índices de participação e interesse dos cidadãos nas diferentes freguesias, e permite observar movimentos coletivos, nomeadamente as pressões de grupo:

> "Também a proposta candidatada para a freguesia está longe de colher simpatias. É aliás bastante criticada por vários cidadãos votantes. Intervaladamente, entra-se na sala, troca-se impressões, vota-se, troca-se mais impressões. Discute-se condições de vida na freguesia, problemas sociais, projetos agrícolas. Aponta-se o problema da migração desordenada de trabalhadores agrícolas das estufas como um dos principais problemas da terra."

> “Nenhum votante esteve disponível para responder ao questionário. Decididamente, em 2016 os vale-santiaguenses não se revelaram interessados em votar no OP. A história da proposta não aprovada volta sempre às conversas para justificar esta falta de interesse.”

# Capítulo 5. Resultados

Nesta investigação procura-se perceber a forma como se processa o acesso dos cidadãos a informação sobre um orçamento participativo e sobre as propostas em debate neste processo, e se a comunicação em torno do OP funciona de modo a incluir práticas deliberativas, incluindo todos os cidadãos e todas as propostas em debate.

Numa fase prévia, como foi referido no capítulo "Estratégia metodológica", a investigação foi precedida por uma abordagem exploratória em que se procurou informação adicional às pesquisas bibliográficas e documentais, de forma a poder ter referentes para as questões a colocar na análise de conteúdo aos *media* e no inquérito por questionário. Nessa fase, em que ainda não estava concluído o processo de escolha do Município em que seria realizada a investigação, realizou-se um conjunto de entrevistas que procuraram abarcar diferentes perfis de indivíduos, entre escalões etários, perfis socioeconómicos e formação. Na amostra, temos indivíduos entre os 32 e os 74 anos, com 1.º ciclo ou em doutoramento, residentes em Vila Nova de Milfontes (Odemira) ou em Avenidas Novas (Lisboa). Neste ponto de partida observámos diferentes práticas de acesso à informação local ou concelhia. Desde indivíduos sem hábitos de leitura e com baixa escolaridade, até indivíduos com hábitos recorrentes de procura e acesso a informação nos jornais diários: "ao ler os jornais, o que faço quase sempre, exceto às vezes aos fins-de-semana" (F, 32); ou que o fazem de modo distraído: "[s]ó através do uso de redes sociais" (F, 39); ou dependente de terceiros: "através de um jornal que colocam na caixa do correio" (F, 62); ou que em alguns casos pode mesmo não ocorrer: "Não costumo." (M, 74). Na base de algum conformismo e apatia na procura de informação local parece estar um certo descontentamento com a quantidade e qualidade dessa informação: "Há aí um jornal, mas como não tem distribuição assídua (…) Tirando isso, não há assim nada escrito e publicação que divulgue aqui as atividades do concelho. Esse jornal é ao nível do concelho" (M, 56).

As críticas estendem-se à informação sobre os OP, que se revela insuficiente: "Mesmo na fase de votação, olha-se para algumas [propostas] e não se percebe bem o que aquilo quer dizer" (F, 39). A generalidade dos entrevistados contactou pela primeira vez com o OP de modo fortuito, através de um encontro casual com informação publicada em cartazes ou redes sociais ou a partir de um contacto direto de algum proponente de uma proposta: Um "cartaz numa parede", um "SMS", um "*mupi*", uma mensagem no "*Facebook*" ou "falados boca-a-boca".

Relativamente ao voto, a decisão acerca das propostas a votar parece residir sobretudo em critérios de proximidade geográfica ("a zona", "o interesse da vila", "passávamos lá várias vezes"), ou proximidade afetiva ("que seja para beneficiar aqui os meus vizinhos", "porque uns amigos meus estavam à frente de uma coletividade (...) muito entusiasmada com o trabalho deles").

Face a este panorama de partida, decidimos segmentar este trabalho em duas grandes áreas de pesquisa: (1) uma de caracterização da comunicação, procurando perceber que tipo de *media* abordaram a temática do OP e de que forma e em que condições circula a informação sobre as propostas em debate, para compreender se existe uma verdadeira prática deliberativa nesta comunicação; e (2) uma verificação do modo como os cidadãos acedem a informação sobre o OP e as suas propostas e se isso influi na sua perceção desta experiência e no seu voto.

Assim, a partir da teoria de sistemas deliberativos (Mansbridge et al., 2013; Parkinson & Mansbridge, 2013), pretendemos observar a ocorrência noticiosa sobre o orçamento participativo, de forma a verificar alguns elementos fundamentais da deliberação pública, como a "inclusão" e o "dialogismo", e ainda verificar a possibilidade de "transmissões", a partir da hipótese de um subsistema de *media* no sistema deliberativo, de forma a entender se uma eventual fragmentação do espaço público onde ocorre este debate poderá estar a privar os cidadãos votantes no OP de uma "exposição transversal" face às diferentes propostas em debate. Para isso, o trabalho organiza-se em quatro etapas principais: 1) Caracterização geral da informação veiculada pelos *media* integrantes deste possível subsistema de *media*; 2) Caracterização do público votante do orçamento participativo, enquanto utilizadores de *media* no acesso à informação; 3) Análise de componentes do subsistema de *media*, de acordo com modelos normativos de deliberação e do processo de "transmissões" dentro do subsistema de *media*; 4) Análise do comportamento dos públicos no acesso a informação sobre o OP e no processo de decisão.

Numa primeira fase, vai empreender-se a caracterização do subsistema de *media*, através de identificação das suas partes e funções. Para isso, a partir da identificação do tema OP como linha de investigação, constituíram-se amostras de publicações em diferentes tipos de *media*, nas quais se pretende detetar as lógicas de publicação e as funções de cada um. Numa etapa posterior, vai proceder-se à aplicação de conceitos de deliberação à amostra destes *media*, de modo a compreender se elementos como a "inclusão" e o "dialogismo" se encontram presentes.

Numa segunda dimensão, procedemos à análise dos dados das respostas ao questionário "Acesso a informação sobre o Orçamento Participativo", complementada por informação das entrevistas exploratórias e informação recolhida nos cadernos de campo, para uma caracterização dos inquiridos votantes no OP, enquanto utilizadores de *media* no acesso a informação. A partir desta caracterização, a etapa final da investigação incide na verificação dos níveis de exposição dos votantes a diferentes propostas e pontos de vista, realizada a partir de conceitos como a "exposição transversal" (Mutz, 2002, 2007), e na tentativa de identificação de uma relação entre esses níveis de exposição e os comportamentos face à comunicação.

## Parte 1. Caracterização do subsistema de *media*

Na investigação sobre a possibilidade de existência de um subsistema de *media* num sistema deliberativo no Orçamento Participativo de Odemira, decidimos iniciar com uma análise das suas partes. Assim, identificamos como partes diversas do subsistema de *media* a imprensa regional, rádios locais e regionais, websites noticiosos, websites institucionais e redes sociais (de meios de comunicação social, instituições e cidadãos), mas também panfletos, cartazes newsletters em papel ou digitais. Por isso, organizámos a caracterização do subsistema de *media* em cinco análises: 1. Imprensa regional; 2. Imprensa e rádio online; 3. Redes sociais na internet; 4. Cartazes e folhetos; e 5. Websites e informação institucional.

### Imprensa regional

No sentido de promover uma análise de informação sobre o tema "orçamento participativo" publicada na imprensa local e regional, a partir do caso específico do OP Odemira, foram analisados exemplares de cinco publicações, num período compreendido entre 1 de janeiro de 2011, ano do aparecimento do Orçamento Participativo de Odemira, e 31 de dezembro de 2016, o momento do estudo. Através de uma análise longitudinal, procuramos verificar tendências, uma vez que a natureza variável dos OP, tanto ao nível de regras como de propostas colocadas em debate, poderá refletir-se de formas distintas num ano específico. A partir de pesquisa realizada previamente e de títulos identificados para este tema na região do Alentejo Litoral (Limão, 2018), assumiram-se cinco publicações: Sudoeste (SUD), Mercúrio (MER), Correio Alentejo (CA), Litoral Alentejano (LA) e Diário do Alentejo (DA). Os dois primeiros títulos (SUD e MER), com sede no concelho de Odemira, constituem um

primeiro nível concelhio. Apesar de serem publicações relativamente recentes, com surgimento em 2014 e 2015, respetivamente, constituem-se como as únicas publicações periódicas com sede neste concelho, tornando-se, por conseguinte, essenciais para um estudo sobre a deliberação e esfera pública, pelo preenchimento de uma dimensão de proximidade. Num segundo anel de proximidade, enquadrado na área da NUT III "Alentejo Litoral", optou-se por dois títulos: Correio Alentejo (CA) e Litoral Alentejano (LA), apesar de nenhum dos dois cobrir integralmente o período em análise. O CA, apesar de ter sede em Castro Verde (NUT III "Baixo Alentejo"), afirma-se como "um jornal semanário do Baixo Alentejo e Litoral Alentejano", tendo preenchido uma lacuna neste território, quando não existiam outros periódicos. Uma função também desempenhada pelo LA, com sede em Santiago do Cacém (distrito de Setúbal), cuja publicação foi interrompida em 2011, mas que era uma das poucas publicações a reportar os acontecimentos no Alentejo Litoral, incluindo o concelho de Odemira na sua área de atuação. A nível regional, optou-se pelo histórico DA, pela integração no distrito de Beja, encontrando-se sedeado nesta cidade capital de distrito.

O DA (semanário) é igualmente o jornal com maior longevidade entre os estudados, tendo sido fundado em 1932, e caracteriza-se pela particularidade de ser pertença de uma associação de municípios. Em 1981, o título foi adquirido pela AMDB, que em 2005 se transformou em AMBAAL, mantendo os mesmos 18 municípios associados. Uma situação que lhe "tem garantido um financiamento constante e brutalmente superior, o que também lhe permite sustentar custos de produção e meios bastante acima dos demais" (Brito, 2013, pp. 52). Todas as outras publicações são muito mais recentes e propriedade de grupos privados. O LA (quinzenário), fundado em 2001 e, entretanto, desaparecido, era propriedade da Litoral Press, Lda, enquanto o CA (quinzenário) é propriedade da JOTA CBS – Comunicação e Imagem, Lda. desde 2006. O mesmo grupo, antes sob a designação de CBS – Comunicação e Imagem, Lda., é o proprietário do SUD (quinzenário), desde 2014. Por fim, o MER (mensário), pertença da Arméria – Grupo Empresarial do Mira, surgiu em 2015. Entre os cinco títulos analisados, o DA é aquele que apresenta uma maior tiragem (6000 exemplares), seguindo-se o MER (5000). O CA assinalava 3500 exemplares, enquanto o SUD apresentava uma média de 3000 e o LA se limitava a 2500 exemplares.

Como ponto de partida para a investigação, foram analisadas todas as edições dos cinco títulos no referido período, entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2016, correspondentes a um total de 582 edições: SUD (71 exemplares), MER (19), LA (19), CA (170) e DA (313). Estabeleceu-se que a análise seria focada em todas as 'peças'

jornalísticas, de informação ou opinião, que abordassem a temática dos orçamentos participativos, incluindo temas como as assembleias participativas, sessões de voto, publicações de resultados, inaugurações de projetos resultantes de propostas ao OP, eventos paralelos, entrevistas, reportagens, editoriais, artigos de opinião ou cartoons. No entanto, circunscreveu-se a análise a 'peças' territorialmente localizadas no concelho de Odemira ou de carácter genérico relativamente aos OP. Incluíram-se os artigos de âmbito geral sobre orçamentos participativos e artigos sobre o OP de Odemira ou sobre o OPJ de São Teotónio, mas excluíram-se artigos sobre os OP de outros concelhos próximos, como Almodôvar ou Aljustrel, constantes nestas publicações.

Assim, ao nível da distribuição, identificámos 115 artigos jornalísticos principais que abordam o tema "orçamento participativo" no território do concelho de Odemira, nas cinco publicações (SUD, MER, LA, CA, DA). Referimos o número de 'peças' principais, por assumirmos a existência e o conceito de 'notícias complementares', enquanto notícias secundárias de complemento a um artigo principal (Fontcuberta, 2010), de que são exemplo as designadas 'caixas', que se identificam por estar graficamente delimitadas e se constituírem por textos relacionados com a matéria principal, que não são consideradas nas análises de frequência, mas que serão consideradas noutras etapas do estudo, com o objetivo de identificação de inclusão, dialogismo ou transmissões.

Em termos de distribuição de artigos pelos títulos analisados, verifica-se que o CA é o jornal que exibe maior percentagem de 'peças' (n=39, 33,9%), seguido pelo SUD (n=34, 29,6%) e DA (n=32, 27,8%). Menos expressivos, o MER conta apenas com nove artigos (7,8%) e o LA apresenta um (0,9%).

**Tabela 2.** Artigos sobre o OP publicados na imprensa regional, por jornal e face ao total de edições

| | Artigos sobre OP Odemira | Percentagem do total | Total de edições | Percentagem face a edições |
|---|---|---|---|---|
| | n | % | n | % |
| Mercúrio | 9 | 7,8 | 19 | 47,4 |
| Sudoeste | 34 | 29,6 | 71 | 47,9 |
| Litoral Alentejano | 1 | 0,9 | 19 | 5,3 |
| Correio Alentejo | 39 | 33,9 | 170 | 22,9 |
| Diário do Alentejo | 32 | 27,8 | 313 | 10,2 |
| Total | 115 | 100,0 | 582 | - |

No entanto, como referimos anteriormente, a efemeridade de alguns destes títulos, aliada às diferenças de periodicidade, convida a uma observação mais detalhada, atendendo ao número de artigos identificados em relação ao número de edições publicadas e analisadas durante o período estudado. Assim, tendo em consideração esta relação entre número de artigos e número de edições, observamos que os dois jornais de âmbito territorial local, SUD e MER, apresentam uma percentagem significativamente mais elevada de presença de artigos sobre a temática do OP do que as outras publicações. O SUD apresenta uma percentagem de presença de artigos em 47,9% das 71 edições publicadas, enquanto o MER revela uma percentagem de 47,4%. Se os dois jornais de Odemira abordam o OP em quase metade das suas edições, as publicações dos outros concelhos revelam uma atenção menos intensa. Integrado no mesmo grupo do SUD e substituindo durante algum tempo o papel deste na cobertura do litoral alentejano, o CA apresenta artigos sobre o OP em 22,9 por cento das suas edições. Mais distante é o DA, sedeado em Beja, que se limita a artigos sobre o OP em um décimo das suas edições (10,2%), revelando uma perspetiva editorial menos atenta a este tema e a este concelho, natural em função do seu papel de cobertura alargada ao distrito e também explicada pela periodicidade. Por fim, a escassa atenção do LA ao OP (5,3%) poderá estar relacionada com o prematuro desaparecimento deste título em novembro de 2011. Nestes números salienta-se a dimensão de proximidade geográfica, com os títulos sedeados em Odemira a revelarem um interesse substancialmente mais elevado acerca do OP neste concelho do que os títulos geograficamente mais distantes. No entanto, apesar das percentagens similares, realça-se os números globais do SUD, relativos a 71 edições, em comparação com 19 edições do MER.

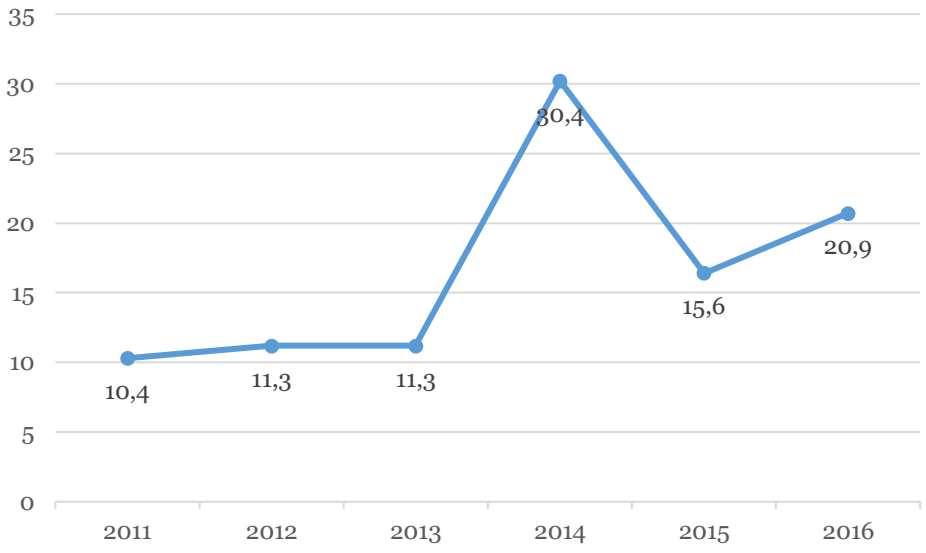



**Figura 1.** Publicações por ano, em percentagem face ao total

Em termos de progressão cronológica, observa-se uma tendência geral de crescimento ao longo dos seis anos, apesar de alguma quebra entre 2014 e 2015. Após três anos de muito ligeiro crescimento no número de artigos publicados (2011, 2012 e 2013), verifica-se um aumento acentuado em 2014. Apesar de uma quebra no ano seguinte, denota-se um ponto de transição no ano de 2014, observando-se que o número de 'peças' publicadas no segundo triénio equivale a 66,9% do total, além de que se verificou a publicação de um maior número de artigos em todos os anos do segundo triénio em relação aos congéneres do primeiro. Estas oscilações podem encontrar explicações no número de títulos disponíveis e nas alterações de periodicidade de algumas publicações. No primeiro triénio, existiam três publicações em 2011 (CA, DA e LA), das quais o LA desapareceu em novembro de 2011, resultando em apenas duas publicações durante os anos de 2012 e 2013. Acresce que o CA se viu obrigado a reduzir a periodicidade, de semanal para mensal, em setembro de 2012. Em contraste, em 2014 verifica-se o inverso, com o aparecimento do jornal SUD, com sede em Odemira, em fevereiro, e a transição do CA, de mensário para quinzenário, em abril. Deste modo, o concelho de Odemira passava a ter um jornal local na região e, quase em simultâneo, via aumentar a periodicidade de outro título vizinho. Um ano mais tarde, em 2015, surgia o jornal MER, também sedeado em Odemira, ficando o concelho com dois títulos periódicos em funcionamento simultâneo.

**Tabela 3.** Número de artigos publicados, por trimestre (percentagem face ao total)

| | n | % |
|---|---|---|
| 1º trimestre | 10 | 8,7 |
| 2º trimestre | 32 | 27,8 |
| 3º trimestre | 13 | 11,3 |
| 4º trimestre | 60 | 52,2 |
| Total | 115 | 100,0 |

Quando se atenta à distribuição do número de artigos ao longo do ano, observa-se uma acentuada discrepância entre diferentes períodos, com o último trimestre a concentrar a maior percentagem de artigos (52,2%). Segue-se o segundo trimestre com 27,8 por cento dos artigos, restando os terceiro e primeiro trimestres com 11,3 por cento e 8,7 por cento, respetivamente. Estes números podem explicar-se pelo próprio ciclo de Orçamento Participativo, que concentra no último trimestre do ano o processo de votação de propostas e a cerimónia pública de divulgação dos resultados. Durante o segundo

trimestre, ocorre a realização de assembleias participativas em diversas freguesias, sendo a razão provável para o surgimento de um maior número de artigos do que nos dois outros trimestres, nos quais se verifica essencialmente trabalho preparatório e de análise de propostas, que implica uma menor dimensão pública.

A classificação de artigos em diferentes géneros debate-se com a dificuldade de definição dos géneros jornalísticos (Agnès, 2009; Ringoot & Utard, 2009). Contudo, entre os diferentes números de um jornal ou entre diferentes jornais, verifica-se uma repetição na organização e distribuição de informação, assim como na escrita que ultrapassa atores individuais e coletivos (jornalistas e redações). Assim, os géneros surgem como uma forma de racionalização da prática, da escrita e da recolha e tratamento de informação jornalística, conforme uma coleção de formas textuais, com base em critérios heterogéneos. Os géneros surgem como uma combinação de regras de formação de enunciados, resultando na efetividade prática dessas regras, que é difícil de operacionalizar, em virtude da diversidade de produtos de prática jornalística e da sua transformação permanente (Ringoot & Utard, 2009). A escolha do género jornalístico utilizado resulta, muitas das vezes, da carta editorial e visual do jornal. Determinante ainda mais reforçada em virtude da inflexibilidade dos utilitários informáticos, que delimitam as maquetes e a forma e dimensão dos artigos. Outro fator importante para a escolha do género é a consequência que tem sobre o tempo despendido na recolha de informação, o modo de recolha dessa informação e o tipo de escrita e tempo de redação. Inversamente, a recolha de informação raramente determina o género jornalístico. Conforme a diversidade de abordagens, temos: géneros "curtos" e "longos", "géneros "factuais" e de "opinião" ou géneros "standard" e "escritos". No entanto, as fronteiras entre os diferentes géneros são porosas (Agnès, 2009).

Em termos de classificação, inspirámo-nos em diversas propostas teóricas (Fontcuberta, 2010; Gradim, 2000; Sobral & Magalhães, 1999; Sousa, 2004). Assume-se como Notícia, o género jornalístico de base, que procura responder a seis questões: quem, quê, quando, onde, como e porquê (Sobral & Magalhães, 1999), consistindo em "textos eminentemente informativos, relativamente curtos, claros, directos, concisos e elaborados segundo regras de codificação bem determinadas: título, *lead*, subtítulos, construção por blocos, e em forma de pirâmide invertida" (Gradim, 2000, p. 57). Para a definição de “notícias breves” seguimos o critério de “apenas um parágrafo”, com dimensão “não superior a 20 linhas” de texto (Sobral & Magalhães, 1999).

A reportagem distingue-se pela liberdade narrativa que a libera dos constrangimentos técnicos de outros géneros como as notícias. Não se restringe à factualidade atual da notícia, incidindo também nas circunstâncias explicativas, e tem carácter ocasional e descontínuo. A reportagem é escrita por um redator ou repórter e adota um estilo narrativo e criativo (Fontcuberta, 2010). Normalmente, caracteriza-se pela obrigatoriedade de deslocação ao local da ação, através da observação e do contacto direto, incidindo na resposta às questões "como?" e "porquê?", e na tentativa de contextualização da história que narra (Sobral & Magalhães, 1999).

Para a definição de "Entrevista" distingue-se o género do método. Trata-se igualmente de um género informativo, como a notícia, que se caracteriza pela paginação segundo o modelo de pergunta e resposta. A abertura deve indicar quem é o entrevistado e qual o motivo da entrevista e o título deve corresponder a uma citação (Sobral & Magalhães, 1999).

Ao nível dos géneros opinativos, classifica-se o editorial enquanto texto da responsabilidade da Direção do jornal, que deve integrar todos os números de um periódico e que se debruça sobre acontecimentos marcantes da atualidade ou dessa edição da publicação, através de um comentário, análise ou exortação, que vincula esse jornal (Gradim, 2000). O editorial pode ser assinado por um diretor ou por um redator mandatado para essa função e dispõe normalmente de um lugar certo e específico na paginação, encontrando-se ritualizado e revestido de uma certa carga simbólica (Rebelo, 2002). Os artigos de opinião reportam pontos de vista subjetivos dos seus autores em relação a assuntos por si escolhidos e por isso devem de ser obrigatoriamente assinados. Trata-se de um género com uma grande amplitude de estilos e temáticas, que tem como objetivo promover o debate e esclarecer o público. Contudo, não corresponde a informação noticiosa nova (Gradim, 2000). Os artigos de opinião são normalmente encomendados a especialistas e colaboradores externos (Figueiras, 2005), mas também podem ser assumidos por redatores do jornal. A crónica caracteriza-se pelo carácter polémico, irónico, humorístico ou pessoal, que pode ser intemporal ou ditado pela atualidade. Também pode ser ficção ou inspirada em fatos da realidade, tendo uma autoria diversificada, que pode ser de escritores, especialistas, figuras públicas ou jornalistas (Sobral & Magalhães, 1999).

Por fim, as cartas dos leitores surgem como textos que se podem enquadrar no género de opinião, uma vez que a sua função principal é a comunicação persuasiva de opinião, sendo textos de estrutura argumentativa que procuram convencer um público mais

vasto. Têm como funções a facilitação do discurso público, promoção do envolvimento cívico dos cidadãos, possibilidade de interação com o jornal ou lugar de comentário cidadão. A carta dos leitores é ainda um espaço que aumenta a polifonia do jornal, com um leque de vozes diversificado, inclusive aquelas não subscritas pelo próprio jornal. As cartas com uma "dimensão "breve" (entre 500 e 1499 caracteres) e "muito breve" (até 500 caracteres)" são as mais frequentes nas páginas dos jornais portugueses (Silva, 2014).

A classificação em categorias seguida neste trabalho encontra-se também alicerçada em categorias anteriormente estabelecidas em diferentes estudos de vários autores (Cabo, 2008; Correia, Canavilhas, Morais, Sousa, & Carvalheiro, 2014; Serrano, 2006; Silva, 2011), e comporta quatro "Géneros Informativos": *Notícia Breve*, *Notícia*, *Reportagem* e *Entrevista*, e quatro "Géneros Opinativos": *Editorial*, *Coluna/Crónica*, *Opinião*, *Cartas dos Leitores*. Adicionámos uma subcategoria, de género informativo, denominada *Notícia Complementar*, que, segundo Fontcuberta, "é a que completa outra notícia principal", através de "anedotas, testemunhos directos, recorda factos, cronologias, etc." (Fontcuberta, 2010, p. 68), que surge agregada a 'peças' das categorias *Notícia*, *Reportagem* e *Entrevista*, sob a forma das denominadas "caixas", que excluímos da análise de frequências, por considerarmos que conduziria a uma distorção da perceção da distribuição de artigos pelo número de publicações. No entanto, em análises de discurso e de fontes das notícias, foram incluídas como objeto de pesquisa.

Assim, o conjunto de "peças" de géneros informativos é composto por 107 unidades (93,1%), enquanto nos géneros opinativos encontrámos oito (6,9%). De acordo com o esperado, o género informativo é claramente predominante.

**Tabela 4.** Número e percentagem de artigos publicados por géneros de tipo informativo e opinativo

| | n | % |
|---|---|---|
| Notícia | 71 | 61,8 |
| Breve | 30 | 26,1 |
| Reportagem | 3 | 2,6 |
| Entrevista | 3 | 2,6 |
| Total de informativos | 107 | 93,1 |
| Editorial | 3 | 2,6 |
| Artigo de opinião | 2 | 1,7 |
| Coluna | 2 | 1,7 |
| Carta de leitor | 1 | 0,9 |
| Total de opinativos | 8 | 6,9 |
| Total | 115 | 100,0 |

No campo informativo, as notícias são o *género* mais frequente, com 71 casos (61,8%), seguidas das notícias breves, com 30 casos (26,1%). A reportagem e a entrevista estão muito menos presentes, contando apenas 3 casos em cada um dos géneros, que correspondem a 2,6 por cento do total de "peças" em cada caso. No domínio da opinião, o Editorial é o mais abundante, com três exemplos (2,6%), os artigos de opinião e a coluna surgem com duas representações (1,7%), enquanto nas cartas de leitores se identificou um caso (0,9%). A predominância do género noticioso era expetável, em virtude da natureza dos periódicos em análise e este números aproximam-se dos valores encontrados noutros estudos de análise de imprensa regional que identificaram a predominância de informação sobre opinião e um maior volume de notícias e breves, comparativamente com entrevistas e reportagens, assim como uma muito escassa presença de cartas de leitores (Correia et al., 2014). A principal diferença do nosso estudo de caso em relação a esta investigação sobre imprensa regional reside na predominância de Notícias em relação a Breves, que inverte os valores anteriormente encontrados, nos quais as Breves se encontram mais representadas. Esta tendência para tratamento do OP através de notícias mais longas do que as breves dominantes na imprensa regional pode querer representar uma diferença de tratamento da informação sobre os orçamentos participativos, reveladora de maior atenção sobre este tema. Assim, pode abrir-se também a oportunidade de um maior espaço de debate e de esclarecimento informativo dos cidadãos, que poderá ser confirmado na 3ª Parte desta análise.

Ainda relativamente a géneros informativos, a reduzida expressão de reportagens (2,6%) e entrevistas (2,6%) poderá explicar-se pela escassez de recursos deste tipo de publicações de imprensa regional e pelo nível de exigência de recursos destes géneros. A elaboração de uma reportagem exige preparação e deslocação ao terreno, com recolha de informações através de observação e algumas inquirições breves, enquanto o género entrevista também obriga a preparação e a uma conversa mais longa. Ambos os géneros impõem aos jornalistas muitas horas de trabalho, pouco compatíveis com equipas de redação diminutas. A observação das fichas técnicas destes títulos, durante o período em investigação, deixa perceber que as redações variaram entre os zero jornalistas identificados no SUD e os seis do LA. O DA, que é o jornal mais antigo, apresenta uma redação constante de quatro elementos. O CA variou entre zero e quatro, conforme as fases, o MER teve entre um e dois e o anteriormente referido SUD não identificou nenhum jornalista na ficha técnica nos três anos estudados. A opção por colaboradores, abundante entre os cinco títulos (5 a 16 colaboradores), será uma forma de contornar

parcialmente esta limitação. No entanto, parece insuficiente para uma maior profusão dos designados géneros nobres.

Ao nível dos artigos opinativos, a pouca expressão pode explicar-se de três formas: reduzido interesse pela abordagem opinativa ao tema, escassez de recursos humanos e financeiros, e reduzido estímulo para a produção de conteúdos para publicações locais e regionais. No primeiro caso, a direção e chefia de redação não identificam um interesse especial na produção de opinião sobre o tema, o que explicará o facto de apenas se terem publicado três editoriais sobre os OP. A segunda hipótese assenta na mesma impossibilidade que limita o corpo redatorial e que é a ausência de recursos para contratar colaboradores externos que produzam opinião. Por fim, o desinteresse da comunidade local em discutir o tema, sob a forma de opinião publicada, que poderá refletir a existência de apenas uma carta de leitores sobre o OP. No entanto, a escassez de opinião é relevante pela restrição polifónica sobre o assunto.

No domínio da dimensão dos artigos, procurámos identificar a extensão dos diferentes tipos de "peças" jornalísticas, alargando essa análise às denominadas "notícias complementares" (Fontcuberta, 2010), que correspondem a 25,8 por cento (n=40) do total de 155 'peças' em análise. Assim, enveredámos pelo estabelecimento de categorias a partir de estudos realizados por outros autores (Cabo, 2008; Correia et al., 2014), definindo cinco categorias: "um parágrafo", "2 a 3 parágrafos", "4 a 6 parágrafos", "7 ou mais parágrafos", e "não aplicável", quando a estrutura noticiosa não obedecia a organização por parágrafos, como por exemplo em listagens ou cartoons. Na análise de dados, verificamos que as 'peças' com um parágrafo são dominantes (47,1%), englobando as breves, as notícias complementares e algumas notícias cuja estrutura ultrapassa o limite de "20 linhas" que adotamos para a classificação de breve, como acontece com a 'peça' do SUD: "Câmara no Encontro Ibérico de orçamentos". Num contraponto quase completo, seguem-se os artigos com mais de seis parágrafos (22,6%). Os artigos de "2 a 3 parágrafos" (9,7%) e de "4 a 6 parágrafos" (14,8%) completam o quadro.

**Tabela 5.** Artigos na imprensa classificados de acordo com o número de parágrafos

| | n | % |
|---|---|---|
| Um parágrafo | 73 | 47,1 |
| 2 a 3 parágrafos | 15 | 9,7 |
| 4 a 6 parágrafos | 23 | 14,8 |
| Mais de 6 parágrafos | 35 | 22,6 |
| Não aplicável | 9 | 5,8 |
| Total | 155 | 100,0 |

Estes resultados revelam uma assimetria muito grande entre uma abordagem sucinta de notícias breves e de notícias complementares e alguns trabalhos mais extensos e aprofundados. Em estudo sobre os movimentos sociais em jornais nacionais, Cabo identificou 66 por cento de artigos com seis ou mais parágrafos (Cabo, 2008). Neste caso, os OP encontram-se distantes do interesse motivado pelos movimentos sociais, mas revelam-se suficientemente apelativos para justificar que quase um quarto dos artigos tenham mais de seis parágrafos.

A identificação da autoria das 'peças' publicadas pode ser relevante porque esse "indicador pode fornecer elementos sobre a personalização das notícias, ou sobre a responsabilização individual dos jornalistas ou, ainda, sobre a tentativa de maior proximidade com os leitores" (Serrano, 2006, p. 289). Critérios, nomeadamente o último, que podem contribuir para o fortalecimento da esfera pública, sobretudo por poderem estimular o comentário e o debate. Em simultâneo, pensamos que a assinatura das 'peças' pode funcionar como um indicador do tipo de jornalismo praticado. As 'peças' não assinadas resultam geralmente de um jornalismo de secretária, com base em comunicações das fontes, nomeadamente os comunicados de imprensa.

Assim, nos seis anos analisados, encontramos apenas quatro artigos informativos, correspondentes a duas reportagens ("O que valem os OP e quem os faz?" e "Freguesias solares") e duas notícias, três artigos de opinião e uma carta de leitor, com assinatura. Se no caso dos textos de opinião este número corresponde a 50 por cento do total publicado, no domínio da informação representa apenas 3,7 por cento. Três dos quatro artigos assinados surgem no DA e outro no MER. A evidência de que os jornalistas não estão identificados na maioria dos textos permite três interpretações: (1) Ao nível dos recursos, os corpos redatoriais são reduzidos e o tempo escasso, o que obriga a um jornalismo de banca, composto sobretudo de notícias curtas e feito a partir de informação pré-fabricada pelas fontes oficiais; (2) Este anonimato pode ser uma estratégia para quebrar as linhas de identificação, que podem ser inibidoras do trabalho jornalístico, libertando os autores de eventuais pressões do meio; (3) Esta circunstância também impede o fortalecimento de uma esfera pública local, tecida a partir da relação que se poderia estabelecer ou reforçar entre jornalistas e a sociedade civil.

Observa-se também que não existe nenhum texto assinado por agência de notícias, o que parece indiciar a inexistência de cobertura deste território, por parte de agências noticiosas, nomeadamente devida a ausência de jornalistas permanentes e colaboradores ou simplesmente devido a um reduzido interesse no tema dos OP.

**Tabela 6.** Artigos informativos e de opinião assinados, por jornal

| | Informação | Opinião | Total |
|---|---|---|---|
| Mercúrio | 1 | 2 | 3 |
| Sudoeste | - | 1 | 1 |
| Litoral Alentejano | - | - | - |
| Correio Alentejo | - | - | - |
| Diário Alentejo | 3 | 1 | 4 |
| Total | 4 | 4 | 8 |

No campo dos artigos opinativos assinados, encontramos o editorial "Concurso de ideias" (MER) e uma nota de opinião breve "Orçamentos participativos" (DA), o artigo "Da participação social na *res publica*" de um colaborador externo (SUD) e ainda uma carta de um leitor, no MER, intitulada "A proposta nº3 Espaço Museológico do Medronho e Alambique Comunitário".

**Tabela 7.** Páginas em que se encontram posicionados os artigos sobre o OP

| | n | % |
|---|---|---|
| Página ímpar | 46 | 40,0 |
| Página par | 67 | 58,3 |
| Dupla página | 2 | 1,7 |
| Total | 115 | 100,0 |

Os meios de comunicação social, nomeadamente a imprensa, têm duas funções fundamentais: determinar os temas que são importantes num determinado momento, e definir a hierarquia de importância e o destaque que lhes deve ser atribuído, através de chamada à primeira página, localização em página ímpar ou par, ou posicionamento na página (Nery, 2004). No domínio da localização dos artigos nas páginas, observamos alguma predominância das páginas pares (n=67, 58,3%), consideradas menos importantes, em comparação com as páginas ímpares (n=46, 40%), e uma escassa presença de artigos em página dupla (n=2, 1,7%). O recurso predominante a páginas pares pode indicar uma tendência para remeter o tema para espaços menos visíveis. É saliente também o facto de apenas 1,7 por cento dos artigos serem de dupla página, que demonstra serem muito raras as ocasiões que parecem justificar textos mais extensos e com profundidade. Este valor não contraria a possibilidade de existirem casos de múltiplos artigos que cubram mais do que uma página.

Como referimos anteriormente, outra forma de atestarmos da hierarquização de abordagem de um tema num jornal é através da exposição na primeira página. Como refere Serrano, a "primeira página é o "rosto" do jornal, o lugar onde se anuncia o essencial da informação de cada dia" (Serrano, 2006, p. 310). Os artigos com chamada às primeiras páginas dos jornais analisados correspondem a 20,9 por cento (n=24) do total de artigos identificados.

**Tabela 8.** Percentagem de artigos com chamada à primeira página, por jornal

| | n | % do total | % das edições |
|---|---|---|---|
| Mercúrio | 1 | 4,2 | 11,1 |
| Sudoeste | 12 | 50,0 | 35,3 |
| Litoral Alentejano | - | - | - |
| Correio Alentejo | 8 | 33,3 | 18,2 |
| Diário Alentejo | 3 | 12,5 | 8,1 |
| Total | 24 | 100,0 | - |

A segmentação por título permite vislumbrar algumas variações associadas à proximidade. O SUD, localizado no concelho de Odemira, é o jornal que apresenta uma maior percentagem de primeiras páginas relativas ao tema dos OP, tendo mais de um terço destes artigos chamada à primeira página. Apesar de um critério editorial distinto, com muito menos chamadas de primeira página, o outro jornal do concelho (MER) é responsável pela única manchete identificada.

Em algumas circunstâncias, pode ser mais importante perceber o tipo de chamadas de primeira página do que propriamente o número. Se em relação à expressão, face ao número de artigos, a percentagem de artigos com chamada à primeira página é relevante, é, no entanto, importante entender que tipo de chamada é feito. Como acrescenta Serrano, a manchete "é o mais importante e o mais sensível dos títulos do jornal e, por isso, um dos motivos mais fortes de adesão ou rejeição do leitor relativamente a uma determinada edição do jornal" (Serrano, 2006, p. 310). A evolução registada no grafismo dos jornais levou a uma maior fragmentação da primeira página, com um crescimento das "chamadas". Deste modo, a partir da classificação, de tipo hierárquico, de Nery, em manchetes, títulos e chamadas de primeira página (Nery, 2004), estabelecemos quatro categorias, subdividindo as chamadas em chamadas com foto e chamadas sem foto, e mantendo as categorias de manchete e título. Assim, verifica-se que apenas um artigo foi chamado para manchete do jornal e que quatro artigos se constituíram como títulos de

primeira página. Os restantes 19 casos (79,2%) foram objeto de chamadas de primeira página, de reduzida dimensão, nas laterais, no topo ou em baixo.

**Tabela 9**. Número de artigos nas primeiras páginas, por jornal e por tipologia da chamada

| | Manchete | Título | Chamada c/foto | Chamada s/foto | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| Mercúrio | 1 | - | - | - | 1 |
| Sudoeste | - | 3 | 7 | 2 | 12 |
| Litoral Alentejano | | | | | |
| Correio Alentejo | - | - | 3 | 5 | 8 |
| Diário Alentejo | - | 1 | 1 | 1 | 3 |
| Total | 1 | 4 | 11 | 8 | 24 |

Na distribuição de primeiras páginas por época do ano, revela-se um comportamento idêntico ao observado no número de artigos, com o 4º trimestre a destacar-se no número de primeiras páginas identificadas, com 66,7 por cento do total (n=16). Mais uma vez, o segundo trimestre salienta-se ligeiramente (n=5) face ao primeiro e terceiro trimestres quase inexpressivos, com uma e duas primeiras páginas, respetivamente. Confirma-se assim uma tendência informativa a acompanhar os calendários do próprio orçamento participativo.

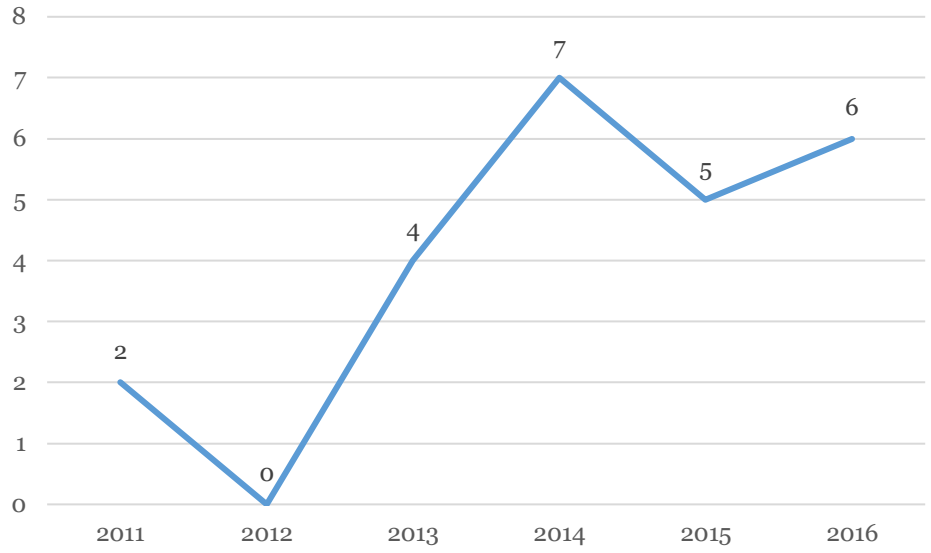



**Figura 2.** Número de primeiras páginas por ano, em números absolutos

Numa análise longitudinal complementar, verifica-se que a presença de primeiras páginas segue uma tendência próxima da evolução do número de 'peças', com um primeiro triénio mais moderado, com 6 primeiras páginas (2, 0 e 4), seguido de um segundo triénio com 75 por cento do total identificado, com 18 primeiras páginas. Neste segundo triénio observam-se comportamentos similares ao verificado com o número de artigos, com o zénite em 2014 (n=7), prosseguido por uma quebra ligeira (n=5), em 2015, e novo crescimento em 2016 (n=6).

Ao nível do enquadramento nas diversas áreas temáticas e de localização no interior do jornal, apesar de cada publicação utilizar a sua própria terminologia para as secções, de acordo com os seus critérios específicos, identificámos sete categorias. Assim, temos secções de base temporal, como "Atual" ou "Últimas", de base geográfica, como "Litoral", "Baixo Alentejo" ou "Terra a Terra", de saliência, como "Reportagem", "Destaque" ou "Quente", de base social e política, como "Sociedade" ou "Autarquia", e de opinião ("Miradoiro", "Editorial", "Correio dos Leitores" ou "No Recreio"). Além de alguns suplementos e cadernos especiais, como "Odemira em Caderno" ou "Especial FACECO".

**Tabela 10.** Distribuição de artigos publicados, por tipo de secção

| | n | % |
|---|---|---|
| Geografia | 59 | 51,3 |
| Sociedade | 3 | 2,6 |
| Autarquias | 4 | 3,5 |
| Atualidade | 28 | 24,3 |
| Opinião | 7 | 6,1 |
| Destaque | 9 | 7,8 |
| Especial | 4 | 3,5 |
| Não identificado | 1 | 0,9 |
| Total | 115 | 100,0 |

Os artigos sobre o orçamento participativo encontram-se predominantemente situados em secções de âmbito geográfico (n=59, 51,3%). A "Atualidade" é a segunda categoria mais vezes presente (n=28, 24,3%). O "Destaque" (n=9, 7,8%) e a "Opinião" (n=7, 6,1%) surgem um pouco acima das secções de "Autarquia" (n=4, 3,5%) e de "Sociedade" (n=3, 2,6%) e dos suplementos e cadernos especiais (n=4, 3,5%). O escasso enquadramento do tema Orçamento Participativo em secções de "Destaque" (7,8%) pode revelar um reduzido peso noticioso atribuído ao assunto. Deste modo, são escassos os artigos de fundo e de análise, que procurem debater os modelos de orçamento participativo e o seu funcionamento. O mesmo se verifica ao nível da opinião, em que se revela que os

*opinion-makers* locais não consideram o tema orçamento participativo como passível de interesse para uma abordagem interpretativa/opinativa. É também interessante constatar o menor recurso a categorias de secções de âmbito social e político, que pode revelar a ausência deste tipo de secções nos jornais analisados, mas também um reduzido reconhecimento do tema OP como temática político-social. O critério de "Atualidade" cumpre com um requisito fundamental dos jornais. Em contraste, a opção pelo critério de "Geografia" parece remeter o tema para uma condição secundária, que não tem a premência do "Destaque" ou da "Atualidade", nem o interesse da "Sociedade" ou da "Opinião".

Compreendida a distribuição por títulos editoriais, por períodos do ano e longitudinalmente, ao longo dos seis anos em investigação, além da disposição por secções e tipos de página, é relevante verificar o tipo de discurso difundido e os temas das mensagens.

Ao nível das características de discurso nas páginas da imprensa, de acordo com Silva, o "discurso adotado na redação de um artigo pode ser dividido em três tipos de acordo com os argumentos invocados e a organização da exposição dos conteúdos: o objetivo/factual, o racional/explicativo e o interpretativo/opinativo. Na prática, estas três formas de discurso não se excluem num mesmo artigo, podendo todas elas ser encontradas ao mesmo tempo ou em combinações variadas" (Silva, 2011, p. 86). Assim, a partir do reconhecimento destas três categorias, assumimos a sua pesquisa nos artigos a propósito de orçamentos participativos nas páginas da imprensa local e regional. Contudo, optámos por uma identificação da presença dos três tipos de discurso em todas as 'peças' analisadas, sem nos restringirmos ao discurso predominante. A construção destas três categorias alicerça-se na análise de conteúdo realizada. Assim, considera-se discurso de tipo objetivo/factual as informações de rotina em torno das normas e calendário do orçamento participativo, nomeadamente informação de agenda, com datas de abertura e encerramento, localização e dias de votação e de assembleias participativas, apresentação de resultados, número de votos, idades mínimas de participação:

> "Durante os meses de Maio e Junho, foram promovidas Assembleias Participativas em Santa Clara-a-Velha, Vila Nova de Milfontes, S. Luís, S. Teotónio, Colos e Odemira, com a participação de cerca de 240 pessoas" (LA, 15-07-2011)

> "Os quatro projectos que venceram este ano o OP de Odemira vão ser incluídos no orçamento do Município para 2017" (Sudoeste, 23-12-2016)

No âmbito do discurso de tipo racional/explicativo assumimos informação que extravasa a informação comum integrada na tipologia objetivo/factual e que se alicerça na explicação de determinados fenómenos relacionados com o OP ou de propostas em debate:

> "Concretizando: das 77 experiências de OP levadas a cabo entre 2002 e 2013, só 17 estavam ativas no ano passado, o que perfaz uma "taxa média de mortalidade" de 77,92 por cento, sendo que, na sua esmagadora maioria, os OP suspensos eram de natureza consultiva." (DA, 17-10-2014)

> "O projecto mais votado, denominado "Rio Mira para Todos", foi apresentado pelo presidente do Clube Fluvial Odemirense, Ilídio Soares, e está avaliado em 125 mil euros. A ideia é criar condições para que pessoas com mobilidade reduzida possam praticar desporto no rio Mira." (CA, 19-12-2014)

Por fim, o discurso de tipo Interpretativo/opinativo inscreve-se principalmente nos géneros opinativos, em artigos de opinião, editoriais, colunas e cartas de leitores, e identificámo-lo como a expressão de opiniões a respeito dos orçamentos participativos ou propostas em debate, como se ilustra com os dois exemplos:

> "A proposta apresentada para a localidade de S. Miguel, é sem dúvida uma proposta inovadora e cuja intenção é valorizar o excelente produto "O Medronho"." (Carta de leitor no jornal Mercúrio)

> "Na prática aquilo que o município faz é lançar um concurso de ideias" (Mercúrio, 11-2015)

**Tabela 11.** Tipos de discurso (não autoexclusivos) presentes nos artigos publicados sobre o OP

| | n | % |
|---|---|---|
| Objetivo/factual | 127 | 81,9 |
| Racional/explicativo | 22 | 14,2 |
| Interpretativo/opinativo | 33 | 21,3 |
| Total | 155 | - |

A partir da análise realizada, verificamos uma expressiva e previsível predominância de discurso de tipo objetivo/factual em 81,9 por cento dos artigos analisados. O discurso de tipo interpretativo/opinativo é encontrado em 21,3 por cento dos artigos, enquanto o discurso de tipo racional/explicativo surge em 14,2 por cento dos artigos. Se a predominância do discurso objetivo/factual era aguardada, atendendo ao perfil informativo dos órgãos de comunicação social, assim como era igualmente previsível uma menor expressão do discurso de tipo interpretativo/opinativo, os números do discurso de tipo racional/explicativo conseguem gerar alguma apreensão, uma vez que a dimensão deliberativa assenta, em grande medida, na argumentação racional. A escassez deste tipo de discurso pressupõe carências neste género de argumentação.

## Imprensa e rádio online

No sentido de complementar a pesquisa realizada em órgãos de comunicação tradicional em papel, decidiu-se prolongar essa análise com a observação de títulos de imprensa e de rádio com presença digital, de forma a procurarmos compreender eventuais diferenças entre comunicação social analógica e digital. Deste modo, procedeu-se a uma recolha de artigos subordinados ao tema "orçamento participativo", circunscritos ao território do concelho de Odemira, durante o período compreendido entre 1 de janeiro de 2011 e 31 de dezembro de 2016, em sete órgãos de comunicação com presença online. Assim, optou-se por uma amostra que comporta três jornais: Mercúrio (MER), Sudoeste (SUD) e Correio Alentejo (CA), que constam também da amostra de analógicos, e três rádios: Rádio Sines (RS), Rádio Pax (PAX) e Voz da Planície (RVP), aos quais se adicionou ainda um título "nativo digital": Sul Informação (SI). Com esta recolha, procurámos a confirmação de tendências, através da repetição de títulos em diferentes dispositivos, mas também uma diversidade de meios de comunicação, tentando uma aproximação ao formato e conteúdos radiofónicos e exclusivamente digitais. Ao mesmo tempo, procurámos ainda testar a possibilidade de existência de comentários online.

A amostra de artigos revela uma distribuição relativamente equilibrada entre alguns dos diferentes órgãos de comunicação social analisados, com uma variação inferior a um ponto percentual entre CA, SUD, SI e RVP (entre 17,4% e 16,5%). A PAX apresenta um número de 'peças' um pouco superior (33,9%), enquanto a RS se fica por 7,3 por cento. Bastante distinto da amostra restante, o MER exibe apenas 0,9 por cento dos artigos (n=2). No entanto, como se trata de um dos dois jornais locais com sede no concelho de Odemira, considerou-se relevante mantê-lo na amostra. Contudo, é evidente tratar-se de

um título que, nesta fase, ainda não possuía uma estratégia de implantação digital, provavelmente devido à sua juventude (surgiu em 2015).

**Tabela 12.** Artigos publicados por meio de comunicação online e percentagem do total publicado

| | n | % |
|---|---|---|
| Mercúrio | 2 | 0,9 |
| Sudoeste | 37 | 17,0 |
| Correio Alentejo | 38 | 17,4 |
| Rádio Sines | 16 | 7,3 |
| Rádio Pax | 52 | 33,9 |
| Voz da Planície | 36 | 16,5 |
| Sul Informação | 37 | 17.0 |
| Total | 218 | 100,0 |

Assim, em termos cronológicos, em contexto digital observamos uma acentuada tendência para um número crescente de artigos sobre o "orçamento participativo", que teve nos anos de 2013 e 2014 os seus focos de crescimento mais intenso. No entanto, é importante precisar que a incipiência dos números nos primeiros anos da pesquisa, com apenas 2,3% (n=5) e 3,7% (n=8) do total de artigos, poderá dever-se parcialmente a alguma efemeridade da memória digital. Ao contrário da pesquisa dedicada a publicações analógicas, que pode assentar em recursos arquivísticos mais fiáveis, a pesquisa digital pode ser comprometida pela eliminação de artigos dos arquivos destas publicações. No entanto, como a incidência principal deste estudo se situa num nível distinto da análise longitudinal, consideramos manter a amostragem possível, mesmo que possa ter existido uma perda de informação, devida à menor fiabilidade dos arquivos.

Assim, em 2013 verifica-se um aumento acentuado do número de artigos (n=32, 14,7%), que se repete no ano seguinte (n=49, 22,5%). Em 2015 (n=56, 25,7%) e 2016 (n=68, 31,2%), o aumento do número de 'peças' é mais ligeiro, acompanhando a tendência observada nas publicações analógicas.

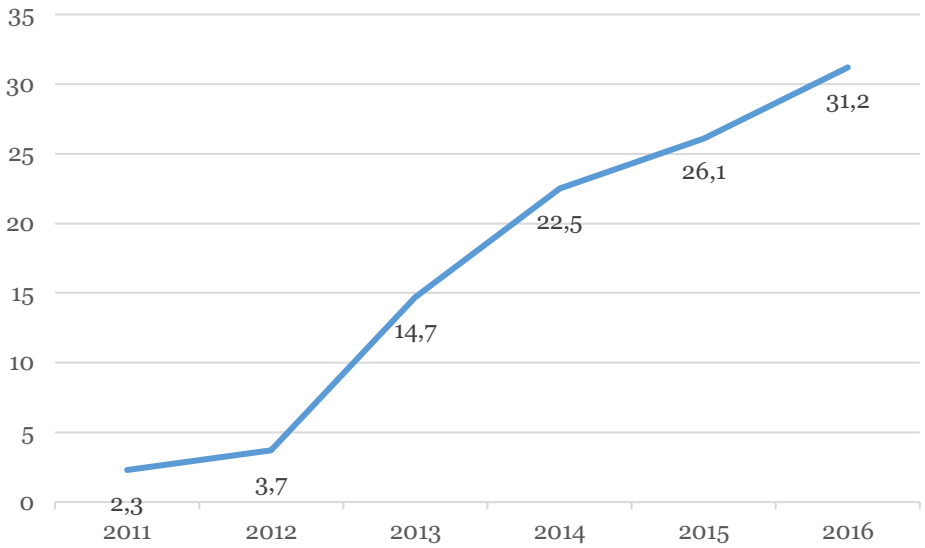



**Figura 3.** Artigos publicados na comunicação social online, em percentagem por ano

No que respeita aos períodos de publicação, os meios de comunicação digitais revelam os mesmos comportamentos sazonais que os analógicos, assistindo-se a uma maior concentração de artigos no último quarto do ano (n=95, 43,6%), seguido do segundo trimestre (n=64, 29,4%). Contudo, estas tendências manifestam-se de um modo ligeiramente mais atenuado do que no ambiente analógico, observando-se um número um pouco mais expressivo de artigos no primeiro trimestre (11,0%) e no terceiro (16,1%), comparativamente com a referida imprensa regional impressa.

**Tabela 13.** Número de artigos online, por trimestre e percentagem do total

| | n | % |
|---|---|---|
| 1º trimestre | 24 | 11,0 |
| 2º trimestre | 64 | 29,4 |
| 3º trimestre | 35 | 16,1 |
| 4º trimestre | 95 | 43,6 |
| Total | 218 | 100,0 |

Ao nível dos géneros noticiosos identificados, seguimos uma classificação idêntica à utilizada para a imprensa analógica, segmentando entre géneros de informação e de opinião. Com naturalidade, uma vez que os órgãos de comunicação social se afirmam como meio de transmissão de informação, esta é predominante. No entanto, esta

predominância é ainda mais acentuada do que ocorria nos jornais analógicos. A expressão de opinião fica remetida a apenas 0,5 por cento dos artigos analisados.

Se segmentados entre os diferentes géneros jornalísticos, os artigos recaem sobretudo no género "Notícia", com 97,2 por cento dos casos (n=212). Géneros como a "Breve" (n=3, 1,4%) e a "Reportagem" (n=2, 0,9%) estão quase ausentes, não tendo sido encontrada nenhuma entrevista na nossa investigação. No campo da opinião, o retrato é ainda mais árido, com a identificação de um único caso de um editorial, replicado das páginas em papel ("Concurso de ideias", MER). Regista-se uma completa ausência de colunas, artigos de opinião e de cartas de leitores em formato online. Esta hiperconcentração em géneros como a notícia é um indicador muito forte de um tipo de jornalismo sentado, dependente de comunicados de imprensa institucionais, notas de agência e informação disponível em websites e redes sociais na internet.

**Tabela 14.** Número e percentagem de artigos publicados online, por géneros de tipo informativo e opinativo

| | n | % |
|---|---|---|
| Notícia | 212 | 97,2 |
| Breve | 3 | 1,4 |
| Reportagem | 2 | 0,9 |
| Entrevista | 0 | - |
| Total de informativos | 217 | 99,5 |
| Editorial | - | - |
| Artigo de opinião | 1 | 0,5 |
| Coluna | - | - |
| Carta de leitor | - | - |
| Total de opinativos | 1 | 0,5 |
| Total | 218 | 100,0 |

Além do escasso recurso a géneros variados e mais aprofundados como a reportagem, assim como a artigos interpretativos de opinião, um outro dado que sobressai destes números é a reduzida expressão de notícias breves. Este valor pode significar um sinal de uma relação pouco restritiva com o espaço disponível. Ao contrário do que acontece com o papel, em que o espaço é limitado, o online não sofre desse condicionalismo. Uma perspetiva que se vê confirmada pela análise da dimensão dos artigos, de acordo com o número de parágrafos. Observa-se no online um significativo predomínio de artigos mais longos, com 58,7 por cento (n=128) a apresentarem "4 a 6 parágrafos" e 27,1 por cento (n=59) a exibirem sete parágrafos ou mais.

Deste modo, apenas 12,8 por cento (n=28) apresentam "2 a 3 parágrafos", e ainda menos exibem um "parágrafo único" (n=3, 1,4%). Esta característica é contrastante com os

indicadores que apontavam a escassez de recursos para um jornalismo de maior profundidade, uma vez que artigos mais longos poderão indiciar trabalhos mais profundos.

**Tabela 15.** Artigos online classificados de acordo com o número de parágrafos

| | n | % |
|---|---|---|
| Um parágrafo | 3 | 1,4 |
| 2 a 3 parágrafos | 28 | 12,8 |
| 4 a 6 parágrafos | 128 | 58,7 |
| Mais de 6 parágrafos | 59 | 27,1 |
| Não aplicável | - | - |
| Total | 218 | 100,0 |

Como acontece com as publicações analógicas, também nos órgãos de comunicação social online se observa uma baixa identificação da autoria. Sete artigos da Rádio Sines, assinados por dois jornalistas durante um período relativamente curto, entre abril e dezembro de 2015, e um artigo de opinião no jornal MER, também datado de 2015, são os únicos exemplos de artigos assinados durante o período analisado. Um número que corresponde a 3,7 por cento do total de artigos sobre o OP. Valores ainda mais baixos do que na imprensa analógica, que apresentava 7 por cento de artigos assinados.

Esta circunstância revela um agravamento de tendências identificadas na imprensa, de incapacidade de criação de linhas de comunicação com os leitores e de promoção do debate, que parecem ser um resultado da opção por um jornalismo de secretária, possivelmente derivado da escassez de recursos humanos para o trabalho de terreno.

**Tabela 16.** Artigos informativos e de opinião assinados, por órgão de comunicação online

| | Informação | Opinião | Total |
|---|---|---|---|
| Mercúrio | - | 1 | 1 |
| Sudoeste | - | - | - |
| Correio Alentejo | - | - | - |
| Rádio Sines | 7 | - | 7 |
| Rádio Pax | - | - | - |
| Voz da Planície | - | - | - |
| Sul Informação | - | - | - |
| Total | 7 | 1 | 8 |

No capítulo das características de discurso, verifica-se um comportamento próximo do identificado na imprensa. O discurso de tipo objetivo/factual é expressivo, de forma ainda mais acentuada do que observado na imprensa, encontrando-se em 95,4 por cento (n=208) dos artigos consultados. Em antítese, o discurso de tipo interpretativo/ opinativo é muito menos expressivo (n=14, 6,4%), refletindo uma ausência de artigos de opinião e de interpretação sobre os orçamentos participativos nas páginas digitais da comunicação social. Em relação ao discurso de tipo racional/explicativo, não deixa de ser interessante observar uma maior incidência (n=45, 20,6%) do que a observada na análise de imprensa. Esta circunstância pode estar associada a uma maior dimensão dos artigos online, resultante de uma menor contenção espacial. O que poderá possibilitar um debate mais efetivo acerca das propostas ao orçamento participativo, assim como em relação ao próprio OP. Algo que iremos verificar na terceira parte da análise.

**Tabela 17.** Tipos de discurso presentes nos artigos publicados sobre o OP

| | n | % |
|---|---|---|
| Objetivo/factual | 208 | 95,4 |
| Racional/explicativo | 45 | 20,6 |
| Interpretativo/opinativo | 14 | 6,4 |
| Total | - | - |

Excluímos desta análise as primeiras páginas e secções, em virtude da natureza específica da comunicação social online. Uma recolha de todas as notícias no momento de publicação poderia permitir vislumbrar um equivalente de primeira página, com o espaço de destaque atribuído, mas a recolha posterior não permite ter certezas em relação a esta matéria.

## Redes Sociais na internet

Ao nível das redes sociais na internet, construímos uma amostra em bola de neve a partir de uma primeira recolha realizada nas páginas das redes sociais institucionais do Município de Odemira nas plataformas Facebook (159 unidades) e Twitter (37 unidades), complementada pelas páginas da rede social Facebook das juntas de freguesia do concelho. Neste segundo caso recolheu-se informação das páginas das juntas de freguesia de Amoreiras-Gare, Boavista dos Pinheiros, São Teotónio e Vila Nova de

Milfontes (72 unidades). Ou seja, todas aquelas em que se identificou a existência de uma página própria e em que foi identificada a existência de publicações sobre o OP. Posteriormente, a pesquisa incidiu em páginas de sete organizações da sociedade civil publicamente reconhecidas a nível local, como a ACRD Moradores de Almograve, Clube Desportivo Praia de Milfontes, Clube Náutico de Milfontes, Clube Fluvial Odemirense, NDC Odemira, CACO e Fábrica das Artes. Esta amostra prosseguiu com a adição de sete páginas públicas que se afirmaram em contexto digital, e que, em alguns casos, se desconhece a origem ou em que esta é pouco transparente: "Longueira/Almograve", "VN Milfontes (Odemira, Portugal)", "São Teotónio (Odemira, Portugal)", "Amo-te Luzianes", "ODEMIRA ONLINE", "Jornal de Odemira" e "Concelho de Odemira", num total de 120 unidades. Por fim, a recolha completou-se com as páginas dos órgãos de comunicação social Mercúrio, Rádio Sines e Antena Miróbriga (73 unidades). Deste modo, os dados em estudo resultam de uma recolha de 23 páginas de redes sociais: 2 do Município de Odemira, 4 de juntas de freguesia, 7 de associações e clubes, 7 páginas da sociedade civil com origem indefinida, e 3 de órgãos de comunicação social, num total de 461 mensagens analisadas.

Estas páginas de redes sociais emergem sobretudo da pesquisa digital realizada, mas também do trabalho de campo efetuado em outubro, novembro e dezembro de 2016, no qual se tomou conhecimento de alguns websites e páginas de redes sociais consagrados à divulgação de informação, nomeadamente das propostas candidatadas ao OP, assim como normas e calendários de votação. Contudo, atendendo à especificidade muito distinta, em termos de tipo de mensagens, das redes sociais Facebook e Twitter, decidimos circunscrever a análise às mensagens da rede social Facebook e prescindir da recolha do Twitter, até por se tratar de uma recolha menos representativa, restrita a apenas uma organização e com índices de comparação mais complexos, pela tipologia de texto curto com um máximo de 280 caracteres. Além disso, o Facebook é a rede social preferida pelos portugueses para aceder a conteúdos informativos (OberCom, 2017).

**Tabela 18.** Publicações em redes sociais na Internet, por tipo de organização detentora da página

| | n | % |
|---|---|---|
| Município (Facebook) | 159 | 37,5 |
| Juntas de Freguesia (Facebook) | 72 | 17,0 |
| Sociedade Civil (Facebook) | 120 | 28,3 |
| Comunicação social online (Facebook) | 73 | 17,2 |
| Total | 424 | 100,0 |

Assim, circunscrita a amostra às 424 publicações no Facebook, em termos de emissores de informação, temos o município de Odemira como principal emissor de informação sobre o orçamento participativo (37,5%) na amostra reunida. Relativamente às outras entidades, optámos por aglutiná-las em três grandes grupos: Juntas de Freguesia, Sociedade Civil e Comunicação Social. Assim, a Sociedade Civil é o segundo grupo com maior número de mensagens publicadas (28,3%), seguido pela Comunicação Social (17,2%) e Juntas de Freguesia (17,0%).

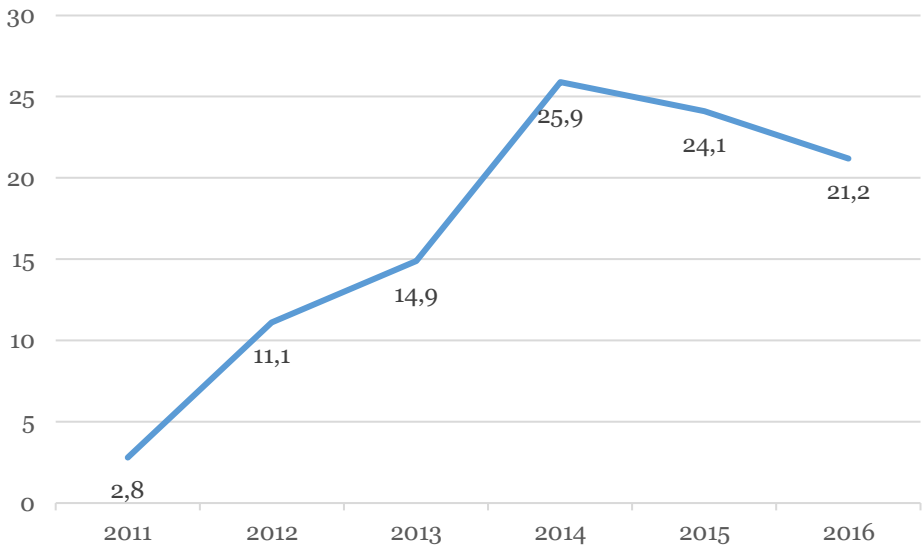



**Figura 4.** Publicações nas redes sociais na internet, por ano (em percentagem do total)

Uma análise longitudinal do padrão de publicação ao longo dos seis anos revela que a emissão de mensagens subordinadas ao tema "orçamento participativo", nas páginas de redes sociais destas entidades, tem um perfil idêntico ao que se identificou nos jornais impressos e na comunicação social online. Após um período inicial insípido, com os primeiros três anos a apresentarem baixas percentagens do volume total de mensagens (2,8% em 2011, 11,1% em 2012, e 14,9% em 2013), assistiu-se a uma subida acentuada em 2014 (25,9%), seguida de um abrandamento em 2015 (24,1%) e em 2016 (21,2%).

Contudo, uma análise mais fina permite perceber que esta tendência generalizada englobou algumas nuances internas. Por exemplo, a Sociedade Civil e a Comunicação Social anteciparam-se às fontes oficiais na difusão de informação sobre o OP através de redes sociais na internet. No caso específico da Sociedade Civil, observa-se que o primeiro triénio é mais profuso do que o segundo, atingindo-se 53,3 por cento do total de mensagens nos três primeiros anos, e sendo os anos de 2013 (28,3%) e de 2012

(21,7%) os mais proeminentes. Também no caso da Comunicação Social, o ano de 2012 é o que apresenta maior número de mensagens (24,7%). Em ambos os casos, mas particularmente no caso da Sociedade Civil, parece ter-se dado uma onda de entusiasmo com o surgimento do OP e com a utilização das redes sociais, que não teve continuidade de crescimento nos anos seguintes.

**Tabela 19.** Publicações em redes sociais na Internet, por ano e tipo de organização detentora da página

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Município (Facebook) | - | 3 | 21 | 41 | 51 | 43 | 159 |
| Juntas de Freguesia (Facebook) | - | - | - | 39 | 22 | 11 | 72 |
| Sociedade Civil (Facebook) | 4 | 26 | 34 | 19 | 14 | 23 | 120 |
| Comunicação social online (Facebook) | 8 | 18 | 8 | 11 | 15 | 13 | 73 |
| Total | 12 | 47 | 63 | 110 | 102 | 90 | 424 |
| % | 2,8 | 11,1 | 14,9 | 25,9 | 24,1 | 21,2 | 100,0 |

Em contraponto, a emissão de informação oficial do Município e das Juntas de Freguesia nas redes sociais foi bastante incipiente no primeiro triénio, mas assumiu preponderância no segundo. Esta demora do Município e Juntas de Freguesia em adotarem as tecnologias associadas a redes sociais, comparativamente com a Comunicação Social e sobretudo com a Sociedade Civil, pode dever-se a uma maior burocracia e lentidão da máquina administrativa do setor público, que exige uma maior ponderação e preparação para adoção de novas tecnologias. Pelo contrário, as pequenas organizações da Sociedade Civil não hesitaram em adotar a oportunidade identificada para a promoção das suas comunicações.

**Tabela 20.** Número de publicações sobre OP em redes sociais, por trimestre e percentagem do total

| | n | % |
|---|---|---|
| 1º trimestre | 13 | 3,1 |
| 2º trimestre | 102 | 24,1 |
| 3º trimestre | 62 | 14,6 |
| 4º trimestre | 247 | 58,2 |
| Total | 424 | 100,0 |

Em termos de períodos de publicação, mais uma vez a fase mais intensa ocorre no último quarto do ano (58,2%). Segue-se o segundo trimestre (24,1%), sendo o primeiro trimestre aquele que revela menor prevalência de mensagens (3,1%). Uma discrepância grande entre os quatro trimestres. Como referimos antes, este ritmo de comunicações parece ser

o reflexo do ciclo do OP Odemira, que concentra no último trimestre a fase de votação e de anúncio dos resultados. Contudo, mais uma vez, uma análise segmentada permite perceber algumas variações. Os ciclos de divulgação informativa do Município e da Sociedade Civil são bastante idênticos, deixando perceber que se guiam da mesma forma pelo ciclo do OP, com intensa emissão de publicações na fase de votação. A Comunicação Social apresenta uma curva idêntica, embora menos acentuada e mais distribuída entre os vários trimestres. O caso das Juntas de Freguesia é totalmente distinto, revelando-se a tendência para uma publicação mais uniforme ao longo do ano.

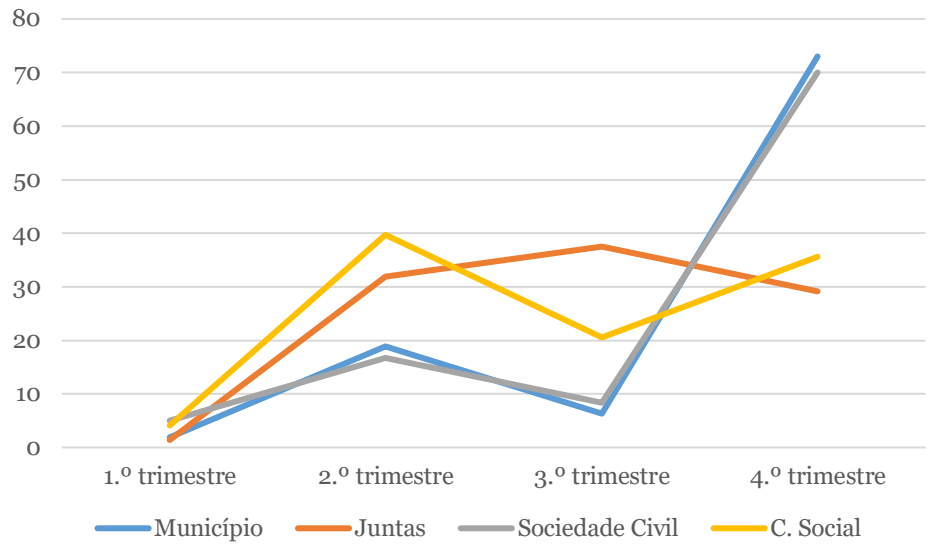



**Figura 5** - Comparativo de publicação de mensagens em redes sociais, por trimestre (em percentagens)

Conforme é possível observar no gráfico da Figura 5, com exceção das juntas de freguesia, que parecem dispor de uma agenda própria, o ciclo informativo é mais ou menos padronizado e obedece aos mesmos movimentos sazonais. No entanto, em todos os casos, o 1.º trimestre encontra-se praticamente excluído do processo de comunicação, registando-se um crescimento mais ou menos acentuado no 2º trimestre. O último trimestre do ano é o mais intenso relativamente ao número de mensagens.

Ao nível do texto das publicações, optámos por seguir o mesmo critério de número de parágrafos utilizado em relação à comunicação social impressa e digital. Neste caso específico, decidimos medir o número de parágrafos do texto principal, assim como o número de parágrafos de texto partilhado, quando este se encontrava visível, mesmo que apenas parcialmente, abarcando todo o texto passível de leitura na publicação. Assumimos a suposta obrigação de "abertura" de texto com um clique como equivalente

ao *scroll down* na comunicação social online. Contudo, restringimos a contagem ao texto na plataforma, sem inclusão de hipertexto, à imagem da abordagem à comunicação social online.

**Tabela 21.** Número de parágrafos em publicações nas redes sociais na Internet (por organização detentora da página)

| | 1 parágrafo | | 2 a 3 parágrafos | | 4 a 6 parágrafos | | +6 parágrafos | | Não aplicável | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | n | % | n | % | n | % | n | % | n | % |
| Município | 10 | 6,1 | 83 | 52,2 | 45 | 28,3 | 21 | 13,2 | 0 | - |
| Juntas de Freguesia | 23 | 31,9 | 14 | 19,4 | 18 | 25,0 | 6 | 8,3 | 11 | 15,3 |
| Sociedade Civil | 27 | 22,5 | 25 | 20,8 | 31 | 25,8 | 33 | 27,5 | 4 | 3,3 |
| Comunicação social | 6 | 8,2 | 2 | 2,7 | 0 | - | 1 | 1,4 | 64 | 87,7 |
| Total | 66 | 15,6 | 124 | 29,2 | 94 | 22,2 | 61 | 14,4 | 79 | 18,6 |

Assim, verificamos que as publicações observadas na rede social Facebook são tendencialmente de dimensão relativamente menor do que as publicações da comunicação social digital e impressa. Em primeiro lugar, quase um quinto destas publicações (18,6%) não comporta qualquer texto, adquirindo, nestes casos, o formato de imagens e/ou ligações para websites. A comunicação social distingue-se como principal contribuinte para este cenário, pois 87,7 por cento (n=64) das suas publicações não contêm texto. Mais uma vez, verifica-se um exemplo de *shovelware*, em referência a uma presença em quantidade da comunicação social regional em redes sociais, mas sem qualidade dos conteúdos (Jerónimo, 2015). Em contraste, o Município não tem nenhuma publicação sem texto. Em segundo lugar, a maioria destas publicações revela uma dimensão de "2 a 3 parágrafos" (29,2%), sendo que este segmento em conjunção com o "parágrafo único" equivalem a 44,8 por cento das mensagens publicadas. Por fim, apenas 14,4 por cento das mensagens detêm mais do que seis parágrafos. Um valor relativamente menor ao identificado na comunicação social. No entanto, não deixa de ser revelador que 22,2 por cento das publicações possuam "4 a 6 parágrafos".

Identificamos nesta categoria modos de discurso de interpelação direta ao voto ou à participação em atividades, que não encontrámos em nenhum momento da análise realizada aos meios de comunicação social analógicos e digitais. Como podemos atestar a partir dos exemplos seguintes:

> "Não falte, vote nas suas propostas favoritas, a sua opinião é importante para nós."

> "Participe no dia 20 de maio, sexta-feira, na Assembleia Participativa"
>
> "Ajuda nos a ter melhores condições contamos contigo"
>
> "Vamos votar na proposta nº 25 (…) Agradeço que partilhem Contamos com o vosso apoio"
>
> "NÃO SE ESQUEÇAM, É JÁ AMANHÃ QUE PODEM VOTAR NA NOSSA PROPOSTA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, NA JUNTA DE FREGUESIA (…)"
>
> "Vote na proposta (8) para a freguesia, segunda feira, dia 26, no horário de funcionamento da junta de freguesia."[11]

Por isso, optámos por incluir uma categoria de discurso Interpelativo/apelativo. A partir da definição das quatro categorias consideradas, verificamos que o discurso de tipo objetivo/factual permanece como o mais frequente, surgindo constante em 70 por cento (n=297) das mensagens analisadas. No entanto, é notório observar que o género interpelativo/apelativo emerge em 46,5 por cento (n=197) das publicações. Menos frequentes são o discurso racional/explicativo (12,3%) e o interpretativo/opinativo (6,4%). A partir destes números, depreendemos que o discurso das publicações nas redes sociais na Internet compreende uma dimensão informativa supletiva aos meios de comunicação social tradicionais e digitais, mas compreende também uma forte dimensão de discurso interpelativo/apelativo que se verificava ausente dos artigos da comunicação social, correspondendo assim ao preenchimento de uma lacuna no processo de comunicação. As lacunas discursivas já antes identificadas nos discursos racional/explicativo e interpretativo/opinativo permanecem não preenchidas.

**Tabela 22.** Tipos de discurso presentes nos artigos sobre o OP publicados em redes sociais

| | n | % |
|---|---|---|
| Objetivo/factual | 297 | 70,0 |
| Racional/explicativo | 52 | 12,3 |
| Interpretativo/opinativo | 27 | 6,4 |
| Interpelativo/apelativo | 197 | 46,5 |
| Total | - | - |

[11] Todas as citações de comentários em websites noticiosos ou redes sociais na internet reproduzem *ipsis verbis* o texto escrito, mantendo eventuais imprecisões ou erros de digitação que possam ter ocorrido.

Importa referir que se observam nuances distintas entre os diferentes emissores. Em primeiro lugar, a informação veiculada pelo Município salienta-se pela proeminência de discursos de tipo "objetivo/factual" (n=155, 97,5%), mais intensa comparativamente com os restantes tipos de entidades, apesar de este discurso ser predominante em todos. O Município destaca-se também no discurso de conteúdo interpelativo/apelativo (n=99, 62,3%), mas com uma diferença menos expressiva em relação à Sociedade Civil (n=61, 50,8%) e Juntas de Freguesia (n=37, 50%). No entanto, enquanto o Município se caracteriza exclusivamente pelo envio de mensagens de apelo ao voto, na Sociedade Civil é mais frequente o apelo específico a um determinado projeto: "Olá Amigos, / Apesar do calor que continua por Outubro, já votamos na proposta n.º 5 do orçamento participativo - pavilhão multiusos para o Almograve? E vocês? / Votem, obrigado." Num outro exemplo: "Hoje é dia de votar no Orçamento Participativo! / Vá à junta e vote, faz toda a diferença, a ciclovia depende de si!".

No caso das juntas de freguesia, as mensagens dividem-se entre mensagens que combinam a informação com o apelo ao voto: "Orçamento Participativo / No próximo dia 24 de Novembro vote na Proposta para a Boavista dos Pinheiros "Arranjo da Avenida paralela à EN 120"" 

E mensagens apenas informativas: "Orçamento Participativo de Odemira / PROPOSTAS PARA INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM VOTAÇÃO EM OUTUBRO E NOVEMBRO / Entre os dias 1 de outubro e 30 de novembro, a população odemirense pode votar nas propostas apresentadas para investimentos públicos, no âmbito do Orçamento Participativo de Odemira de 2015. As propostas mais votadas, no montante global de 500 mil euros, serão incluídas no Orçamento Municipal de 2016."

**Tabela 23.** Tipos de discurso nas publicações em redes sociais (por tipo de organização)

| | Objetivo/ factual | | Racional / explicativo | | Interpretativo/ opinativo | | Interpelativo/ apelativo | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | n | % | n | % | n | % | n | % |
| Município | 155 | 97,5 | 17 | 10,7 | 1 | 0,6 | 99 | 62,3 |
| Juntas de Freguesia | 52 | 65,3 | 4 | 4,2 | - | - | 37 | 50,0 |
| Sociedade Civil | 81 | 67,5 | 30 | 25,0 | 25 | 20,8 | 61 | 50,8 |
| Comunicação social | 9 | 12,3 | 1 | 1,5 | 1 | 1,5 | - | - |
| Total | 297 | 70,0 | 52 | 12,3 | 27 | 6,4 | 197 | 46,5 |

As dimensões de discurso racional/explicativo e interpretativo/opinativo encontram-se presentes mais vincadamente nas mensagens da Sociedade Civil, em 25 por cento e 20,8 por cento das mensagens, respetivamente. O discurso interpretativo/opinativo encontra-se praticamente ausente das páginas de outro tipo de organizações, enquanto o racional/explicativo apenas tem algum uso no Município. Estes dados indiciam que o debate argumentativo nas redes sociais ocorre com maior insistência nas páginas da Sociedade Civil do que nas páginas autárquicas ou comunicação social. Um exemplo de discurso racional/explicativo nas páginas da Sociedade Civil:

> "O projeto visa a ampliação do pavilhão e melhorias nas zonas envolventes do Pavilhão Municipal "Raul Vicente", em Vila Nova de Milfontes, incluindo a implementação de uma unidade de micro geração fotovoltaica, construção de novos espaços e a criação de um skatepark."

Por fim, nota para a presença da Comunicação Social na rede social Facebook se pautar por uma notória escassez de discurso. Uma maioria expressiva das mensagens veiculadas pela comunicação social na rede social Facebook limita-se a *shovelware*, com a partilha de artigos disponíveis, sem qualquer discurso adicional, como havia sido referido em investigação anterior sobre a extensão de ciberjornais para as redes sociais (Jerónimo, 2015).

## Cartazes no espaço público

A amostragem de cartazes recolhidos nos espaços públicos do concelho de Odemira difere bastante das amostras analisadas anteriormente em relação à imprensa local e regional em papel, à comunicação social online e às redes sociais na internet, em duas grandes dimensões: escala e representação temporal. Em primeiro lugar, ao contrário dos casos anteriores, em que a publicação de artigos e *posts* permitiu uma recolha de arquivo relativamente avultada de casos, o reduzido número de propostas em concurso e o facto de a recolha ter sido circunscrita ao ano de trabalho de campo (2016) permitiu uma recolha de apenas 12 unidades. Deste modo, também não foi possível estabelecer condições para uma análise longitudinal do uso destes instrumentos de comunicação para divulgação dos orçamentos participativos e propostas.

No entanto, considera-se que embora não seja possível estabelecer paralelos em relação a variações ao longo dos anos e à distribuição, a natureza deste suporte também se rege

por características específicas. Segundo observação no terreno, em muitos casos existirá apenas um tipo de cartaz associado a uma proposta a concurso e, quando existem mais exemplares distintos, não são mais do que três ou quatro modelos. Em termos de distribuição, a nossa perceção de uma presença de dois meses no terreno é que era incomum que um cartaz de divulgação de uma proposta fosse afixado numa freguesia que não aquela para onde estava projetado. A exceção a esta característica verifica-se com os cartazes do Município, que eram afixados junto de todos os locais de voto, com uma listagem de todas as propostas em votação.

Embora não pudéssemos confirmar este dado em todos os casos, percebemos que em algumas freguesias os cartazes de divulgação haviam sido afixados em datas muito próximas da data de realização da sessão de voto itinerante e, em alguns casos, no próprio dia da sessão de voto. Um dado compreensível, inclusive se atendermos ao facto de a votação decorrer no outono, com riscos de chuva a ameaçarem estes dispositivos de comunicação. Por outro lado, a extensão do concelho de Odemira (1721 km²), aliada ao reduzido número de recursos humanos afetos ao orçamento participativo, em que uma única técnica esteve responsável pela realização de todas as sessões de voto no concelho, dificultou uma presença antecipada destes instrumentos de divulgação na primeira ronda de votações.

Na amostra de 12 casos identificados os exemplares caracterizam-se comumente por uma grafia rudimentar, não profissional, com recurso a desenhos ou algumas fotografias simples, maioritariamente sobre fundo branco. Exceção a esta norma é o cartaz relativo à proposta n.º 16, que se distingue pela opção gráfica mais profissional, com recurso a fotografias. Combina o calendário das sessões de voto presencial ao apelo direto ao voto na proposta.

Como referido anteriormente, a inclusão e a pluralidade de propostas a concurso encontram-se excluídas de 10 dos 12 cartazes observados. A exceção é o cartaz do OP de Odemira, que se constitui como uma carta de apresentação de todas as propostas em concurso. Num formato simples e sóbrio, estruturado em texto simples sem imagens, visualmente pouco apelativo, apela ao "Voto" entre os meses de outubro e novembro e lista as 14 propostas em debate, sequenciadas de acordo com os números que lhes foram atribuídos. A informação é equivalente à versão curta dos cadernos e consiste no número de proposta, designação, localização, freguesia, nome do proponente e valor financeiro. Existe um segundo cartaz do OP de Odemira, que se dirige exclusivamente ao apelo ao

voto e informação sobre o calendário de votação presencial, que não aborda quaisquer propostas.

Todos os outros cartazes identificados no período estudado consistem no apelo concreto ao voto numa determinada proposta. A estrutura base constitui-se essencialmente por uma identificação da proposta, com número, nome e localização, a que se acrescenta o apelo direto ao voto: "Vote na proposta 01", "O seu voto é importante Vote na proposta 21" ou "Apoie as Artes e Ofícios de Odemira Vote proposta 16". Como referimos, o grafismo é muito distinto entre os diferentes casos, com recurso a estratégias diversas, desde a utilização de fotografias, desenhos ilustrativos ou apenas texto que, em alguns casos, surge bastante detalhado e explicativo em relação ao teor da proposta.

No domínio das características de discurso, a partir das categorias objetivo/factual, racional/explicativo, interpretativo/opinativo e interpelativo/apelativo, observamos que todos os cartazes contemplam uma dimensão de discurso objetivo/factual e racional/explicativo. A dimensão objetivo/factual encontra-se patente em elementos como o número da proposta e a designação e dados sobre o projeto, como em "Centro em Rede de Inovação do Artesanato Regional", "Reabilitando os espaços", "Espaços verdes de lazer De São Pedro – Colos", "Pavilhão Multiusos em Aldeia das Amoreiras" ou "Proponente: Catarina Dias Pereira". Mas também relativamente a informações sobre os calendários e modos de votação: "Votações online de 1 de outubro a 30 de novembro em www.op.cm-odemira", "Luzianes-Gare | 11 outubro + 9 novembro", "Votação: até final de Novembro 2016" ou "Presencial: Loja do Mercado Público".

A dimensão racional/explicativa surge em nove dos 11 casos da amostra e emerge em extensão diversa, que vai desde uma breve nota como "Espaço expositivo + Loja + Oficinas de Artesanato", "Polidesportivo do Arneiro do Gregório: colocação de nova vedação, pinturas de pavimento e muretes" ou "Jardim Público com circuito de manutenção em Sabóia", até notas explicativas mais detalhadas: "A proposta 14 também inclui a construção de três a quatro passadeiras em lomba como medida de segurança e controlo de velocidade dos veículos e ainda a relocalização de semáforos e/ou novos semáforos para posições estratégicas que antecedem o atual perímetro urbanizado permitindo assim uma desaceleração segura e contínua."

No entanto, destaca-se também a presença acentuada de discurso interpelativo/ apelativo, patente em nove dos 11 casos analisados. Mensagens de apelo ao voto genérico como acontece no cartaz oficial do OP Odemira: "Vote!", mas sobretudo mensagens de

apelo ao voto específico num determinado projeto: "O seu voto é importante / Vote na proposta / 21", "Vote na proposta / 01", "A sua opinião conta!" ou "VOTE proposta 16".

Por fim, a dimensão interpretativa/opinativa surge muito menos presente, em apenas dois dos casos analisados, nos quais são expressas interpretações e opiniões acerca dos projetos e dos seus efeitos: "Acreditamos que qualquer pessoa que atravesse constantemente a rodovia, que vai buscar seu filho na parada de autocarros ou que, dentro do perímetro urbano, caminhe ao longo da estrada como se fosse uma rua normal e segura (que não é mas deveria ser) terá a motivação para apoiar, divulgar e votar na proposta 14" e "Votamos para melhoria da nossa Freguesia".

## Website institucional do OP Odemira

A análise do website do Orçamento Participativo de Odemira, em http://op.cm-odemira.pt, também se pauta por uma pesquisa diversa da realizada junto de imprensa, comunicação social digital e redes sociais, em virtude do seu carácter singular, em contraste com a análise longitudinal de exemplares diversos. Não tivemos conhecimento da utilização de websites na divulgação de nenhuma proposta específica, mesmo entre entidades que detêm este tipo de plataforma digital. O que poderá acontecer devido ao ciclo curto do OP e a incerteza do resultado poderem não justificar um investimento na elaboração ou adaptação de uma plataforma deste tipo.

O website do OP sofreu diversas alterações ao longo da sua breve história, inclusive durante o ano de 2016. Mas o modelo existente na fase de votação, que pode ser consultado no website arquivo.pt[12], compreende uma imagem dominante, um topo de página com logótipos do OP e do Município e a frase "juntos fazemos mais!", uma barra de menu e uma barra intermédia com uma mensagem apelativa ("O Orçamento Participativo 2016 já começou, participe!"), e um calendário com o número de dias, horas e minutos que faltam para terminar a fase de votação[13].

O núcleo central do website é composto por um *slide-show* com três imagens de grande formato, a toda a largura da página, que se substituem periodicamente. Duas são alusivas a anteriores projetos vencedores já executados e uma terceira apresenta um dispositivo

[12] Em https://arquivo.pt/wayback/20161104055154/http://op.cm-odemira.pt/.
[13] Consultar imagens disponíveis no Apêndice 7.

eletrónico para votação, acompanhada por uma mensagem genérica: "População de Odemira escolhe propostas de investimentos públicos".

Abaixo do topo de página, o menu expande-se horizontalmente em cinco áreas: "O que é o OP?", "Como participar", "Histórico", "Comunicação" e "Perguntas Frequentes". A secção "O que é o OP?" abre-se em três subsecções: "Apresentação", "Fases do OP" e "Documentação". Nestas subsecções é possível obter mais informação genérica sobre esta iniciativa, através de uma mensagem do presidente do Município, que salienta a importância e os desafios da participação: "Continua a ser um dos grandes desafios da sociedade atual potenciar a participação e a responsabilidade cívica dos cidadãos". O autarca enaltece o prémio de Melhor Município do Alentejo, no ano de 2014, atribuído por uma plataforma da Universidade do Minho, a propósito do OP de Odemira, salientando que "especialistas na área dos Orçamentos Participativos o colocam entre os três melhores do país". Em "Fases do OP" é disponibilizado um calendário genérico com informação sobre as cinco fases principais da iniciativa, enquanto "Documentação" constitui-se por um arquivo com documentos com informação sobre os anos anteriores do OP, que se encontrava disponível para *download*.

A secção "Como participar" está organizada como um guia orientador para a participação dos cidadãos. Dispõe de um breve resumo das normas de participação (como e quem pode participar, em que fases, número de propostas que podem ser apresentadas, e modelos de participação). Informação detalhada sobre o calendário de "Votação Presencial, OP 2016" poderia ser acedida nesta secção.

A secção designada por "Histórico" é constituída por um conjunto de listas segmentadas por ano, com as 92 propostas apresentadas nas anteriores edições do OP, desde o seu início em 2011. A consulta de cada ano permite entrever os nomes das propostas candidatadas, mas também permite aceder a detalhes sobre cada uma delas, com dados sobre a localização, valor previsto, freguesia em que se localiza e nome de proponente, acrescida de breve texto descritivo da proposta. Adicionalmente, cada área correspondente a um determinado ano contém também dados sobre os números de propostas apresentadas e vencedoras, além do número total de votantes. Esta informação histórica sobre as propostas apresentadas e vencedoras permite analisar as áreas de interesse dos cidadãos odemirenses.

O espaço de "Comunicação" divide-se em quatro áreas: "Fotografias", "Vídeos", "Notícias" e "Eventos". Nas duas primeiras subsecções era possível encontrar fotografias e vídeos de assembleias participativas, obras e inaugurações de projetos, assim como do

Encontro Ibérico de Orçamentos Participativos. A subsecção "Notícias" revela um critério editorial assente em notícias sobre etapas e calendarização do OP ou número de propostas apresentadas, assim como informação sobre os projetos concluídos e inaugurações. Por fim, os "Eventos" remetem em exclusivo para o calendário da votação itinerante.

O espaço "Perguntas Frequentes" contempla um conjunto de perguntas, e respetivas respostas, sobre questões habituais a propósito do OP, como "O que é o Orçamento Participativo?", "Qual o modelo adotado pelo Município de Odemira?", "Quem pode participar?", "Quantas vezes posso participar?" ou "Quantas propostas podem vencer?", entre outras.

Abaixo da fotografia principal, era possível visualizar um cronograma do "ciclo de participação", enunciando as cinco fases que compõem o OP: avaliação e preparação, recolha de propostas, análise técnica de propostas, votação e publicitação. Por debaixo deste cronograma situa-se uma secção "consulte as obras OP", onde era possível verificar o ponto de situação dos trabalhos relativos a propostas vencedoras no passado.

Ainda mais abaixo, em "OP em números", era possível acompanhar, quase em tempo real, os números de participantes registados, propostas apresentadas, votantes, propostas em votação e votos apurados. Números relativos ao historial do OP e especificamente ao ano de 2016. No final, a página fechava-se com um calendário de votação e uma repetição da secção "Perguntas Frequentes", além de uma replicação do menu e dos contactos do município.

No website, predomina o discurso de tipo Informativo/factual. Todo o website está construído em torno desta função informativa, com dados e história sobre o orçamento participativo de Odemira, modos de participação, ou fases em que se desenrola o processo. Neste website não existe qualquer enunciação interpretativa ou opinativa em relação aos orçamentos participativos, ao OP de Odemira ou em relação às propostas em discussão. No entanto, o discurso racional/explicativo é percetível nas mensagens explicativas de "como participar" ou de "O que é o OP?". Além disso, os cidadãos inscritos no website tinham acesso a uma lista de "Propostas Detalhadas" que permitia aceder a informação um pouco mais detalhada sobre as propostas em debate no orçamento participativo, com dados sobre os proponentes, valores previstos, localização dos projetos, e um descritivo, mais ou menos completo, conforme o texto disponibilizado pelos proponentes. No entanto, este acesso era apenas facultado aos participantes

inscritos, permanecendo fechado a quaisquer interessados que utilizassem o website apenas para consulta de informação antes de votar.

Por fim, o discurso de tipo interpelativo/apelativo encontra-se bastante atenuado. Com estas características sobressai apenas a mensagem de convite à participação: "O orçamento Participativo 2016 já começou, participe!"

No domínio da deliberação, se o elemento de universalismo se encontra presente, ao permitir que quaisquer cidadãos se possam inscrever no OP, desde que tenham acesso a um dispositivo eletrónico com acesso à internet e disponham de documentação que lhes permite o preenchimento dos dados solicitados, já a dimensão de inclusão surge mais fragilizada. No que respeita à emissão de enunciados, o website do OP encontra-se completamente vedado a qualquer participação que não através de inscrição e voto. Não existe espaço de comentários nem de debate. Por isso a dimensão dialógica encontra-se ausente.

No entanto, se concebermos a dimensão de inclusão pela visibilidade das diferentes propostas e não pela abertura a diferentes vozes, o espaço do website do OP permite o acesso a todas as propostas em debate, em igualdade de circunstâncias, com informação complementar. Ao nível da inclusão de diversos pontos de vista através das diferentes propostas, o website constitui-se como o mecanismo mais igualitário, imparcial e eficiente no propósito de garante de uma "exposição transversal" dos cidadãos a todas as perspetivas em debate.

## Síntese da Parte 1

A análise de artigos e publicações sobre o orçamento participativo, disponíveis em jornais, comunicação social online, redes sociais na internet, cartazes, e no website do Orçamento Participativo de Odemira, permite-nos confirmar a existência de um subsistema de *media*, composto de diversas partes, entre diferentes suportes de comunicação, em ambientes online e offline, assim como dinamizados por diferentes tipos de entidades, entre comunicação social, entidades administrativas municipais e organizações da sociedade civil, como organizações desportivas, culturais ou sociais, assim como cidadãos comuns, que transborda os limites do concelho.

Além da perceção de um sistema focado numa área temática – o orçamento participativo –, a análise longitudinal garante-nos uma interpretação de um funcionamento em

movimentos temporais conjuntos. Assim como as peças de uma engrenagem, as publicações sobre o orçamento participativo registaram uma evolução de publicação semelhante ao longo dos anos e um comportamento sazonal muito similar. Este movimento coletivo permite perceber que a informação funciona numa lógica comum e integrada, em que o acionamento de uma peça provoca o movimento das demais.

Se o sistema funciona em bloco, as suas partes desempenham papéis razoavelmente distintos. Uma pesquisa sobre os tipos de discurso utilizados permite perceber que cada componente do subsistema de *media* desempenha funções distintas, apesar de todos os *media* assentarem num discurso de tipo informativo/factual. É o caso da imprensa e da comunicação social online, que estão essencialmente focadas em discursos de tipo informativo/factual, abrindo espaço também para discursos de tipo interpretativo/opinativo e racional/explicativo, que são consideravelmente menos expressivos. O website institucional da Câmara Municipal de Odemira sobre o Orçamento Participativo tem também foco na dimensão informativa/factual, mas, proporcionalmente, reforça a componente de discurso racional/explicativo, excluindo o discurso interpretativo/opinativo. Por seu lado, as redes sociais na internet apresentam uma componente de discurso de tipo interpelativo/apelativo muito intensa, em todos os emissores, mas em particular nas emissões provenientes da sociedade civil. A dimensão informativa/factual continua central e denota alguma expressão racional/explicativa. O foco interpelativo/apelativo é partilhado pelos cartazes afixados nas ruas e folhetos distribuídos, que não deixam de ter uma componente racional/explicativa e informativa/factual. Apesar desta divisão de funções discursivas entre diferentes plataformas e organizações, observa-se uma escassa presença de discursos de tipo racional/explicativo e interpretativo/opinativo, particularmente importantes na argumentação e debate deliberativo.

Como adiantámos inicialmente, sobressai desta abordagem uma tendência para uma pluralidade de espaços de informação e comunicação, com origem em atores muito distintos de diversos setores da sociedade. Esta circunstância é particularmente relevante por retirar a centralidade comunicativa aos órgãos de comunicação social. Em simultâneo, é importante perceber que o discurso sobre o OP de Odemira emerge num espaço público bastante fragmentado, diversificado entre suportes, títulos, organizações e, provavelmente, públicos distintos. Cada uma destas entidades, emissores e recetores de informação, com diferentes gamas de interesses.

## Parte 2: Públicos e participação

O questionário "Acesso a informação sobre o Orçamento Participativo", aplicado no concelho de Odemira, junto dos votantes no OP 2016, teve por objetivos a caracterização do perfil demográfico dos votantes, das perceções acerca do Orçamento Participativo, do comportamento em relação aos meios de comunicação locais e regionais, e do acesso a informação sobre o orçamento participativo e as propostas em debate.

Assim, ao nível da caracterização do perfil de respondentes ao questionário, observamos que em relação ao concelho em que votou, uma larga maioria assume ser residente (n=473, 91,3%), enquanto 28 por cento (n=145) afirmam trabalhar no concelho. Numa questão de resposta múltipla, é consideravelmente menor o número dos que afirmam ser estudantes (n=24, 4,6%) e dos inquiridos que consideram não se incluir em nenhuma destas categorias (n=27, 5,2%), que parecem corresponder sobretudo a casos de segunda habitação. A generalidade dos respondentes residentes enquadra-se num perfil de longa permanência no concelho, tendo 83,2 por cento (n=391) indicado um tempo de residência de "11 ou mais anos".

**Tabela 24.** Distribuição dos inquiridos por relação com o concelho

| | n | % |
|---|---|---|
| Residente | 473 | 91,3 |
| Estudante | 24 | 4,6 |
| Trabalhador | 145 | 28,0 |
| Outra razão | 27 | 5,2 |
| Total | - | - |

Ainda relativamente ao perfil, observamos 59,1 por cento de respondentes do género feminino e 38,2 por cento do género masculino. Um dado interessante, por revelar índices de participação prevalecentes no género feminino, que põe em causa as acusações de masculinização nos processos deliberativos.

**Tabela 25.** Distribuição dos inquiridos por sexo

| | n | % |
|---|---|---|
| Feminino | 306 | 59,1 |
| Masculino | 198 | 38,2 |
| S/ resposta | 14 | 2,7 |
| Total | 518 | 100,0 |

No que respeita aos escalões etários dos votantes inquiridos é notória uma prevalência do segmento de >65 anos (n=87, 16,8%). Um resultado expetável, atendendo a que, segundo os Censos 2011, este concelho tem uma elevada percentagem de população sénior, com mais de 65 anos (26,1%), enquanto no polo oposto, os jovens até aos 14 anos não ultrapassam 12,1% do efetivo populacional. Assim, é também entre os escalões mais jovens, nomeadamente entre 21-25 anos (2,5%), 26-30 anos (4,8%) e 31-35 (6,0%), que se verifica um menor número de respondentes. Observa-se uma ligeira contratendência no escalão de <21 anos, devida à realização de sessões de voto em estabelecimentos escolares. Nos restantes escalões etários, entre os 36 e os 64 anos, observa-se uma distribuição relativamente equilibrada, com um ligeiro recuo nos escalões mais seniores.

**Tabela 26.** Distribuição dos inquiridos por idade

| | n | % |
|---|---|---|
| <21 | 41 | 7,9 |
| 21-25 | 13 | 2,5 |
| 26-30 | 25 | 4,8 |
| 31-35 | 31 | 6,0 |
| 36-40 | 62 | 12.0 |
| 41-45 | 60 | 11,6 |
| 46-50 | 51 | 9,8 |
| 51-55 | 53 | 10,2 |
| 56-60 | 46 | 8,9 |
| 61-65 | 40 | 7,7 |
| >65 | 87 | 16,8 |
| S/resposta | 9 | 1,7 |
| Total | 518 | 100,0 |

No cruzamento de dados que realizamos na 4ª parte desta análise, optámos por agrupar os inquiridos em quatro grandes grupos ("<31", "31-45", "46-60" e ">60"), que permitem uma distribuição equilibrada e que revelam comportamentos diferenciados entre os vários segmentos.

De acordo com o grau de escolaridade, regista-se uma prevalência de votantes do 3.º Ciclo do Ensino Básico (37,4%). Posteriormente, identificamos uma percentagem de 22,8 por cento de inquiridos com o Ensino Secundário completo e de 21,7 por cento com um grau de Ensino Superior (licenciatura, mestrado ou doutoramento). Ligeiramente abaixo destes números, temos o grupo de votantes com escolaridade até ao 1.º Ciclo (completa ou incompleta), com 17,4 por cento. Números que contradizem os dados relativos à escolaridade no concelho. Segundo os Censos de 2011, Odemira é o concelho com a mais elevada percentagem de população residente com 15 e mais anos sem nível de escolaridade (22,9%). Mais do dobro do valor verificado em Portugal (10,4%) e acima

do Alentejo Litoral (17,5%). Ainda de acordo com os mesmos Censos, a percentagem de indivíduos com o 3º Ciclo é de 18,2 por cento, sendo de 7,7 por cento a percentagem com o Ensino Médio e Superior. A média de escolarização da população, correspondente ao número de anos de frequência escolar da população residente, é de 5,9 anos.

**Tabela 27.** Distribuição dos inquiridos por habilitações literárias

| | n | % |
|---|---|---|
| Até ao 1º. Ciclo EB | 89 | 17,2 |
| 3º. Ciclo EB /Sec. incompleto | 192 | 37,1 |
| Secundário completo / 1º Ciclo Superior incompleto | 117 | 22,6 |
| Superior (licenciatura, mestrado ou doutoramento) | 111 | 21,4 |
| Outro | 4 | 0,8 |
| S/resposta | 5 | 1,0 |
| Total | 518 | 100,0 |

Observa-se entre os inquiridos votantes no OP um peso considerável de votantes com índices de escolaridade elevados e uma reduzida presença de cidadãos com baixos níveis de escolarização, apesar do seu peso significativo na população. Verifica-se inclusive uma maior percentagem de participação de indivíduos com ensino superior do que votantes com o 1º ciclo de escolaridade. Este facto, parece vir confirmar algumas críticas apontadas ao carácter elitista dos processos deliberativos, que parecem beneficiar a participação de cidadãos com maiores recursos educativos (Ganuza & Francés, 2014; Vieira & Carreira da Silva, 2013).

Ao nível da atividade, observa-se uma expressão considerável de 29,9 por cento de inquiridos não ativos (n=155), entre pensionistas e desempregados. Percentagem que se deve sobretudo aos pensionistas (21,7%), apesar de o desemprego ser um problema na região, com os Censos 2011 a revelarem uma taxa de desemprego de 13,7 por cento. Valor acima dos números do Alentejo Litoral (10,9%). Entre a população em atividade, observa-se o predomínio de trabalhadores do setor privado (n=122, 23,6%). No entanto, os trabalhadores independentes ou domésticos representam igualmente uma percentagem considerável (18%), que poderá traduzir o peso da agricultura e do pequeno comércio local familiar. O setor público, importante mobilizador de participação no orçamento participativo, corresponde a 15,6 por cento dos inquiridos.

**Tabela 28.** Distribuição dos inquiridos por atividade

| | n | % |
|---|---|---|
| Estudante / Trabalhador-estudante | 46 | 8,8 |
| Trabalhador do setor privado | 122 | 23,6 |
| Trabalhador do setor público | 81 | 15,6 |
| Trabalhador por conta própria ou doméstico | 93 | 18,0 |
| Não ativo | 155 | 29,9 |
| Outro | 14 | 2,7 |
| S/resposta | 7 | 1,4 |
| Total | 518 | 100,0 |

Em termos de experiência de voto no orçamento participativo, a maioria dos votantes refere uma experiência recente de três participações ou menos, com 30,1 por cento (n=156) a indicarem tratar-se da primeira experiência de voto no OP, enquanto 45,6% (n=236) se enquadraram no perfil de "2 a 3 anos". Os perfis de maior experiência de participação apresentam números menores, com 13,9 por cento dos inquiridos (n=72) a assinalarem "4 a 5 anos" de voto e 9,8 por cento (n=51) a referirem "Mais de 5 anos". Observa-se, assim, que uma maioria de mais de três quartos dos votantes inquiridos afirma não ter participado em qualquer edição do primeiro triénio do OP. A supremacia de votantes de primeiro ou segundo ano poderá significar um número elevado de "participantes de uma ou duas vezes", que se envolvem no OP com o objetivo específico de alcançar um resultado na votação (Putini, 2013).

**Tabela 29.** Distribuição dos inquiridos por experiência de voto

| | n | % |
|---|---|---|
| Primeiro ano | 156 | 30,1 |
| 2 a 3 anos | 236 | 45,6 |
| 4 a 5 anos | 72 | 13,9 |
| Mais de 5 anos | 51 | 9,8 |
| S/resposta | 3 | 0,6 |
| Total | 518 | 100,0 |

Ao nível da tipologia de voto, os respondentes ao questionário revelaram recorrer maioritariamente ao voto presencial (92,1%, n=477). Em contraste, apenas 7,7 por cento (n=40) mencionaram o voto digital pela Internet. O recurso ao voto presencial pode ocorrer por comodismo e oportunidade, uma vez que a mesa itinerante se desloca a localizações centrais de todas as freguesias do concelho, sendo transversal a diversas classes de idades e áreas profissionais. No entanto, também parece refletir o perfil etário mais sénior e com menor escolaridade, dado que o voto online encontra-se associado a votantes mais jovens e educados (Haikin et al., 2017).

## Perceção acerca do OP

Ao nível da perceção dos cidadãos sobre o orçamento participativo, quando expostos a cinco características deste processo, os cidadãos inquiridos identificaram-se sobretudo com as duas conceções mais funcionais, referentes à perceção do OP como modo de influir diretamente nas condições de vida no concelho e nas freguesias. Para 39,4 por cento (n=204), o OP "Permite melhorar as condições de vida no concelho", enquanto 34 por cento (n=176) distinguem o OP como meio que "Permite melhorar o bairro ou freguesia". A opção "Estimula a participação" é a terceira mais indicada (16,8%, n=87), enquanto "Educa para o exercício da democracia" (4,8%, n=25) e "Aumenta o conhecimento sobre o concelho" (2,5%, n=13) são as opções menos selecionadas na forma como o OP é percecionado. Estas respostas indicam que o processo do OP é visto essencialmente como uma ferramenta de carácter funcional, investida de poderes de melhoramento do espaço, que pode estar associada a grupos de interesses localizados num bairro, numa rua ou edifício (Putini, 2013). A principal diferença nestes perfis reside em duas diferentes conceções desse bem-comum: uma visão mais geral (concelho) e uma visão local (freguesia ou bairro). Se a vertente participativa ainda revela algum peso nas opções, o carácter educativo dos processos participativos, ao nível do exercício democrático e do conhecimento de realidades e perspetivas distintas, parece ser desvalorizado pelos respondentes.

**Tabela 30.** Perceção dos inquiridos acerca dos OP

| | n | % |
|---|---|---|
| Estimula a participação | 87 | 16,8 |
| Educa para o exercício da democracia | 25 | 4,8 |
| Permite melhorar as condições de vida no concelho | 204 | 39,4 |
| Aumenta o conhecimento sobre o concelho | 13 | 2,5 |
| Permite melhorar o meu bairro ou freguesia | 176 | 34,0 |
| Outra | 3 | 0,6 |
| S/ resposta | 10 | 1,9 |
| Total | 518 | 100,0 |

A participação dos votantes no OP verifica-se essencialmente ao nível do voto, sendo diminuta noutras etapas e momentos do orçamento participativo. De acordo com os dados do OP 2016, as Assembleias Participativas contaram com apenas 58 participantes.

Elemento fundamental sobre a decisão deliberativa é o acesso a informação sobre as propostas em discussão. Quando instados a comentar eventuais dificuldades de acesso a informação relativa às propostas em votação no OP, uma maioria expressiva de 79,9 por cento dos respondentes (n=413) indicou não ter sentido dificuldades de acesso a informação. Um indicador interessante, atendendo a que foi possível verificar alguma escassez de informação sobre as propostas em debate, como referido na primeira parte deste capítulo.

**Tabela 31.** Dificuldades de acesso a informação sobre o OP, de acordo com os inquiridos

| | n | % |
|---|---|---|
| Não sentiu dificuldades | 413 | 79,7 |
| Sentiu dificuldades por não saber onde procurar informação | 22 | 4,2 |
| Sentiu dificuldades por não ter tempo para procurar informação | 16 | 3,1 |
| Sentiu dificuldades por não encontrar informações nos meios habituais | 21 | 4,1 |
| Sentiu dificuldades por a informação não ser suficientemente esclarecedora | 24 | 4,6 |
| Outra | 9 | 1,7 |
| S/ resposta | 13 | 2,5 |
| Total | 518 | 100,0 |

Entre os 17,7 por cento de inquiridos (n=92) que assumiram dificuldades, existe uma distribuição entre as razões assinaladas, sendo que 4,6 por cento referiram que a informação encontrada não era suficientemente esclarecedora e 4,1 por cento apontaram a dificuldade em encontrar informação nos meios de comunicação habitualmente consultados. Para 4,2 por cento, a dificuldade residiu no facto de não saberem onde procurar informação, enquanto apenas 3,1 por cento disseram não ter tempo para essa procura.

De acordo com os resultados da análise das entrevistas exploratórias realizadas, identifica-se uma postura de passividade em relação à procura de informação sobre os OP, que poderá estar refletida nesta convicção de não existir dificuldade de acesso a informação. Como mencionámos anteriormente, parece imperar uma lógica do mural ou *feed* de notícias que se atravessa no caminho do cidadão, justificada pelo "nem sequer preciso ir à procura de nada", pois "a informação acaba por me chegar normalmente", "quando recebemos o recibo da água" ou no "*feed* do *Facebook*".

## Hábitos de acesso à informação

Em relação aos hábitos de acesso à informação, 90,1 por cento dos inquiridos afirma ter hábitos de consumo de notícias e informação sobre o concelho onde residem. No entanto, quando desafiados a indicar a regularidade com que acederam a notícias e informação sobre o concelho no último mês, a maioria dos inquiridos assinalou frequências de acesso de "Uma vez por mês" (n=161, 31,1%) e de "2 a 3 vezes por mês" (n=159, 30,7%). Números que acrescem aos 10,2% (n=53) que admitem não ter acedido a informação sobre o concelho no último mês, e que no total revelam que 72 por cento dos votantes inquiridos consultaram informação local sobre o concelho em que residem menos do que uma vez por semana. Apenas 17,6 por cento (n=91) assinalam uma procura de informação semanal, e 7,9 por cento (n=41), diária.

**Tabela 32.** Frequência de acesso a informação sobre o concelho no último mês

| | n | % |
|---|---|---|
| Nunca | 53 | 10,2 |
| Uma vez no mês | 161 | 31,1 |
| 2 a 3 vezes no mês | 159 | 30,7 |
| Todas as semanas | 91 | 17,6 |
| Todos os dias | 41 | 7,9 |
| Várias vezes por dia | 9 | 1,7 |
| S/ resposta | 4 | 0,8 |
| Total | 518 | 100,0 |

Assim, apenas 27,2% dos inquiridos manifestaram um hábito de consumo de notícias e informação local com uma regularidade idêntica ou superior à semana. Um valor que se situa abaixo da frequência de leitura de jornais regionais identificada noutros estudos, em que se observou que 66,7% dos inquiridos liam estes jornais todas as semanas e 19,2% indicavam fazê-lo diariamente (Correia et al., 2014).

Ao nível da análise dos meios de comunicação utilizados para acesso a informação sobre o concelho, estabeleceram-se quatro categorias em meios *online* – jornais e rádios online, redes sociais, websites institucionais e newsletters digitais – e quatro categorias em meios *offline* – jornais impressos, rádio, newsletters e boletins em papel, e cartazes e folhetos –, acrescidos ainda da opção "conversas informais", numa pergunta de resposta múltipla. Perante estas categorias, observa-se que os jornais em papel são o meio de comunicação mais assinalado pelos inquiridos (48,8%), comprovando-se a manutenção

do estatuto da imprensa regional como um meio privilegiado de acesso à informação local nestes territórios. Em complemento, os cidadãos consultados afirmaram as conversas informais como a segunda forma mais comum de obterem informação local (46,1%), enquanto as redes sociais na Internet surgem indicadas por 40%. Números que demonstram uma resistência à tendência global no país, onde as redes sociais (66%) já ultrapassavam os jornais (65%) no acesso à informação (Gonçalves, 2016).

**Tabela 33.** Meios de comunicação consultados para obter informação sobre o concelho

| | n | % |
|---|---|---|
| Jornais em papel | 253 | 48,8 |
| Rádio | 42 | 8,1 |
| Jornais e rádios online | 59 | 11,4 |
| Websites institucionais | 92 | 17,8 |
| Redes sociais na internet | 207 | 40,0 |
| Newsletters digitais | 41 | 7,9 |
| Newsletters em papel | 125 | 24,1 |
| Stands, cartazes e folhetos | 132 | 25,5 |
| Conversas | 239 | 46,1 |
| Outras | 8 | 1,5 |
| Total | - | - |

Aparentemente mais surpreendente, se não sublinharmos estar a abordar informação local, é o facto de os inquiridos assinalarem os cartazes e folhetos distribuídos na rua como o quarto meio de comunicação mais mencionado (25,5%), sendo imediatamente seguidos por *newsletters* e agendas em papel (24,1%). O espaço rua, sob a forma de mensagem de parede ou pequeno folheto, e a informação institucional, sob a forma de boletins difundidos por entidades da administração local ou associações, surgem como meios com um peso considerável para a população inquirida. São sobretudo os veículos informativos de divulgação da agenda local (calendários desportivos, espetáculos de música, cinema ou teatro, festas e feiras, etc.). Por outro lado, com exceção das redes sociais, os meios de comunicação *online* registam valores reduzidos no acesso a informação local. Os websites institucionais são assinalados por 17,8 por cento dos inquiridos, enquanto os websites de jornais e rádios (11,4%) e as newsletters online (7,9%) apresentam valores ainda mais baixos. Números que deverão estar relacionados com o perfil demográfico da população do concelho de Odemira, com uma elevada percentagem de população sénior. Nota final para a fraca expressão da rádio, mencionada por apenas 8,1% dos inquiridos.

Segmentadas as práticas de acesso por classes de idades, em quatro segmentos de "<31 anos", "31-45", "46-60" e ">60", a partir dos quais se pretende discernir sobre a variação

de dietas mediáticas de acordo com os perfis etários, constatam-se algumas diferenças no comportamento dos inquiridos. Assim, enquanto o acesso a jornais em papel permanece constante entre todos os segmentos de idade, com uma ligeira variação entre 49,3% ("31-45") e 52,1% (">60"), noutros meios denotam-se ligeiras flutuações consoante as idades. As conversas informais são menos assinaladas pelo segmento de "<31" (41,9%) do que por qualquer um dos outros três grupos: "31-45" (50%), "46-60" (45%) e ">60" (48,7%). Uma tendência que se acentua ao nível dos cartazes e folhetos distribuídos na rua, que apenas 16,2% dos mais jovens revelam consultar para obter informação, mas que são assinalados por 28,9%, 26,5% e 29,1% dos segmentos de "31-45", "46-60" e ">60", respetivamente. Também em relação às newsletters e agendas em papel, são os mais jovens que se revelam mais afastados, com apenas 13,5% a assinalarem-nas como meio de obtenção de informação sobre o concelho, em contraste com 28,9% dos indivíduos de "31-45", 30,5% do grupo de "46-60", ou mesmo os 22,2% de ">60".

**Tabela 34.** Meios de comunicação acedidos para consulta de informação sobre concelho, por segmento etário

| | <30 anos | | 31-45 anos | | 46-60 anos | | >60 anos | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | n | % | n | % | n | % | n | % |
| Jornais | 38 | 51,4 | 75 | 49,3 | 77 | 51,0 | 61 | 52,1 |
| Rádio | 1 | 1,4 | 7 | 4,6 | 11 | 7,3 | 22 | 18,8 |
| Com. social online | 12 | 16,2 | 23 | 15,1 | 14 | 9,3 | 7 | 6,0 |
| Redes sociais | 42 | 56,8 | 8 | 53,3 | 49 | 32,5 | 32 | 27,4 |
| Websites | 14 | 18,9 | 49 | 32,2 | 22 | 14,6 | 6 | 5,1 |
| Newsletters online | 7 | 9,5 | 17 | 11,2 | 9 | 6,0 | 7 | 6,0 |
| Newsletters em papel | 10 | 13,5 | 40 | 26,3 | 46 | 30,5 | 26 | 22,2 |
| Cartazes | 12 | 16,2 | 44 | 28,9 | 40 | 26,5 | 34 | 29,1 |
| Conversas | 31 | 41,9 | 76 | 50,0 | 6 | 45,0 | 57 | 48,7 |
| Outras | 0 | - | 1 | 0,7 | 4 | 2,6 | 3 | 2,6 |
| Total | 74 | | 152 | | 151 | | 117 | |

Em sentido inverso, observam-se os números de alguns meios de comunicação *online*, claramente privilegiados pelos mais jovens, e que revelam tendência decrescente ao longo dos diversos segmentos de idade. É o caso das redes sociais online, referidas por 56,8% dos "<31" e por 53,3% dos "31-45", mas apenas mencionadas por 32,5% dos "46-60" e por 27,4% dos ">60". No entanto, é interessante verificar-se que as redes sociais revelam uma utilização considerável em todos os segmentos etários. Exemplo idêntico encontra-se nos jornais e rádios online, mais assinalados pelos jovens com "<31 anos"

(16,2%) e pelos adultos com "31-45" (15,1%), em contraste com os 9,3% que os referiram no grupo de "46-60" e os 6% do grupo com ">60 anos". Esta tendência de dieta mediática através de meios online confirma-se ainda entre o acesso aos websites institucionais, embora com uma inversão de papéis entre os segmentos de idade de "31-45" e de "<31", com 32,2% e 18,9%, respetivamente, e relativamente às newsletters online, com 9,5% dos jovens com menos de 31 anos, e 11,2% de "31-45" a referirem-nas.

Uma nota final para o uso da rádio como meio de acesso à informação, praticamente inexpressiva entre o segmento de "<31 anos" (1,4%), também pouco referida nos dois segmentos de idade seguintes, mas referida por 18,8% dos seniores com ">60 anos", demonstrando-se uma clara implantação num segmento de idade muito específico. Como era expetável, as populações mais seniores revelam maioritariamente um consumo de *media* mais tradicionais (Damásio et al., 2015; Ksiazek et al., 2010; Papathanassopoulos et al., 2013).

Em relação ao acesso a informação específica sobre o orçamento participativo (OP), repetiu-se a mesma questão, de resposta múltipla, no sentido de apurar a confirmação de comportamentos ou eventuais alterações. No entanto, com intuito de se perceber a propensão para o cruzamento de informação diversa, analisou-se também o número de tipos de *media* enumerados, excluindo-se deste estudo as conversações informais. Uma análise que resulta de dados que indicam que os participantes que reportaram recolher notícias de vários meios de comunicação obtiveram melhores resultados num teste de conhecimento (Papathanassopoulos et al., 2013) e que os níveis de conhecimento e um sentido de competência cívica parecem estar associados ao uso de múltiplos *media* (Prior, 2007), que parecem demonstrar que os indivíduos que acedem a diferentes *media* noticiosos detêm maiores níveis de conhecimento sobre política do que aqueles que usam um meio único.

Assim, observamos que 41,1 por cento dos inquiridos revelam ter acedido a informação sobre o OP em apenas um tipo de meio de comunicação, sendo que 27,4 por cento mencionam dois meios de comunicação e 7,7 por cento referem três. Nota para o facto de 18,3 por cento não assinalarem qualquer *media*. Por isso, é notória a tendência para uma consulta de informação em não mais do que um suporte de comunicação, sendo referida por mais de metade dos inquiridos (59,4%). Entre 2 e 3 suportes de comunicação são referidos por 35,1 por cento dos inquiridos, enquanto apenas 5,5 por cento assinalam aceder a informação sobre o OP em quatro, cinco ou mais suportes de comunicação. É perfeitamente percetível que não existe uma busca sistemática de informação em

diferentes suportes, limitando-se a maioria dos inquiridos a acompanhar novidades sobre o OP em apenas um meio ou num conjunto estrito de não mais do que dois. A possibilidade de proceder a uma busca mais sistemática fica circunscrita a um segmento muito reduzido da população. Números que confirmam a perceção resultante das entrevistas exploratórias, que indicavam este tipo de comportamento.

**Tabela 35.** Número de meios de comunicação usados no acesso a informação sobre o OP

| | n | % |
|---|---|---|
| Nenhum *media* | 95 | 18,3 |
| 1 *media* | 213 | 41,1 |
| 2 a 3 *media* | 182 | 35,1 |
| > 3 *media* | 28 | 5,5 |
| Total | 518 | 100,0 |

Quando transpomos a análise do número para a identificação dos meios de comunicação, verificamos que a generalidade dos *media* é menos utilizada para ter conhecimento do OP do que para ter acesso a informação genérica sobre o concelho. Por exemplo, as redes sociais na internet (n=165, 31,9%) e os jornais impressos (n=153, 29,5%) são os *media* mais utilizados para aceder a informação sobre o Orçamento Participativo. Contudo, é igualmente importante notar que estes dois *media* são aqueles que mais acentuadamente decrescem em importância de acesso a informação, quando em comparação com a procura de informação genérica sobre o concelho.

**Tabela 36.** Meios de comunicação usados no acesso a informação sobre o OP

| | n | % |
|---|---|---|
| Jornais em papel | 153 | 29,5 |
| Rádio | 16 | 3,1 |
| Jornais e rádios online | 31 | 6,0 |
| Websites institucionais | 104 | 20,1 |
| Redes sociais na internet | 165 | 31,9 |
| Newsletters digitais | 34 | 6,6 |
| Newsletters em papel | 90 | 17,4 |
| Stands, cartazes e folhetos | 151 | 29,2 |
| Conversas | 258 | 49,8 |
| Outras | 13 | 2,5 |
| Total | - | - |

Cartazes e folhetos (n=151, 29,2%), websites (n=104, 20,1%) e newsletters e agendas em papel (n=90, 17,4%) são os outros meios mais importantes no acesso a informação sobre o OP. Aliás, os websites institucionais e os cartazes e folhetos são as únicas exceções à

tendência de decréscimo generalizada. Um comportamento que se entende, por serem dois dos meios mais utilizados pelo município na divulgação do processo OP e também por alguns proponentes de propostas na sua divulgação. Jornais e rádios online (n=31, 6,0%) e rádio (n=16, 3,1%) prosseguem a tendência de decréscimo acentuado entre os meios de comunicação social, descendo a valores quase inexpressivos. Resultados que poderão indicar um desajustamento da oferta destes meios de comunicação em relação às necessidades informativas sentidas pelos cidadãos.

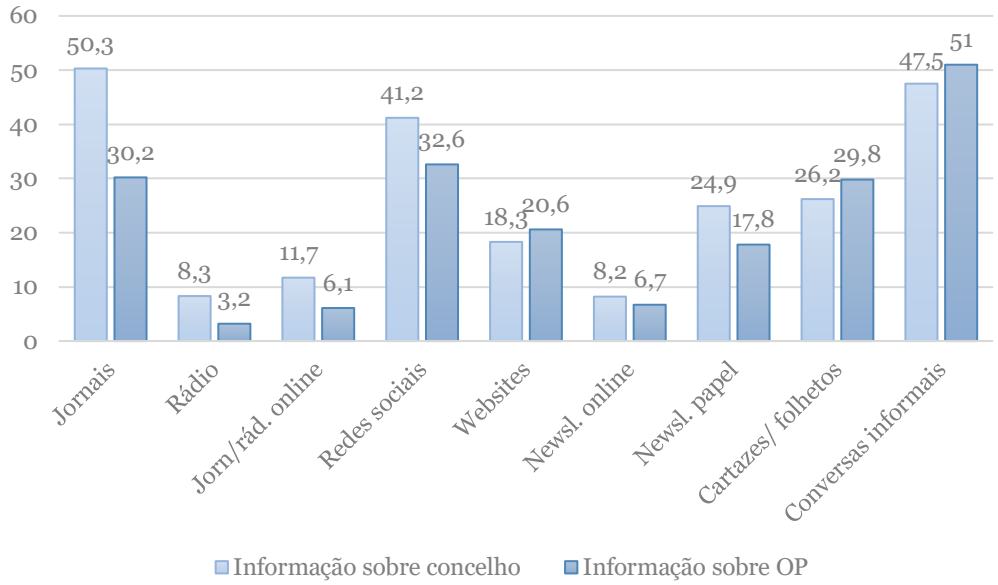



**Figura 6**. Comparação entre utilização de *media* para obter informação sobre o concelho e sobre o OP

Em contraponto, os inquiridos salientaram as conversas informais como forma de acesso a informação (n=258, 49,8%), afirmando este processo como o modo privilegiado de obter informação sobre o OP. Um valor que parece confirmar a importância e vitalidade da conversação na formulação de opiniões, tomada de consciência e participação política (Gamson, 1996).

**Fontes de informação.** Numa sociedade em que a emissão de informação pode ser desencadeada por diferentes atores, com os cidadãos privados a envolverem-se na criação, distribuição, exposição e curadoria de informação cívica relevante (Tewksbury & Rittenberg, 2012), através de múltiplos recursos, como websites, redes sociais na internet, cartazes, folhetos, newsletters em papel e digitais, através dos quais podem alcançar os seus públicos, torna-se essencial identificar as fontes de informação e não apenas os meios de comunicação.

Nesse sentido, procurámos observar quais as fontes de informação mais consultadas pelos cidadãos. A partir da observação da comunicação local e das entrevistas exploratórias realizadas, estruturámos as fontes em seis tipos: comunicação social, Município, Orçamento Participativo, juntas de freguesia, setor associativo, e amigos, familiares, vizinhos e colegas. A partir desta segmentação, verifica-se que as fontes de informação mais utilizadas para obtenção de informação sobre o OP são as juntas de freguesia (n=264, 51,0%) e os "amigos, vizinhos, familiares e colegas" (n=236, 45,6%). O município (n=161, 31,1%) e o orçamento participativo (n=126, 24,3%) surgem como as fontes subsequentes para obtenção de informação sobre o OP. Em sentido oposto, verifica-se que os votantes no OP recorrem pouco a "associações, clubes e organizações cívicas" para se informarem sobre as propostas em concurso no OP (n=68, 13,1%) e à comunicação social (n=95, 18,3%). Dados que suscitam considerações pela escassa importância atribuída à comunicação social e às estruturas associativas do concelho. No caso específico da comunicação social, é interessante observar esta escassa importância por parte de um elemento da sociedade essencial para o exercício democrático informado. Uma circunstância que permite emitir considerações acerca do papel desempenhado pela comunicação social nos processos participativos.

**Tabela 37.** Fontes de informação consultadas no acesso a informação sobre o OP

| | n | % |
|---|---|---|
| Comunicação social | 95 | 18,3 |
| Município | 126 | 24,3 |
| Orçamento Participativo | 161 | 31,1 |
| Juntas de Freguesia | 264 | 51,0 |
| Associações e clubes | 68 | 13,1 |
| Amigos, vizinhos, familiares e colegas | 236 | 45,6 |
| Outros | 10 | 1,9 |
| Total | - | - |

## Síntese da Parte 2

Em síntese, os inquiridos votantes no OP Odemira 2016 são maioritariamente do género feminino, prevalecendo a faixa etária acima de 65 anos e sendo mais reduzida a participação dos segmentos etários abaixo dos 35 anos. Ao nível da escolaridade, predominam participantes com o 3º ciclo, verificando-se uma menor expressão de participação entre os indivíduos com níveis de escolaridade mais baixos e uma sobrerrepresentação entre os segmentos com ensino superior completo. Verifica-se

ainda uma expressão elevada de participantes em situação de não atividade, principalmente aposentados.

Em relação ao orçamento participativo, predomina uma perspetiva funcional e instrumental mais do que uma perspetiva de aprofundamento do exercício democrático. O OP é assumido pelos votantes como um mecanismo de intervenção territorial que permite uma ação de melhoramento infraestrutural das freguesias e do concelho. A perspetiva do OP enquanto veículo de aprendizagem sobre o concelho ou sobre a democracia encontra-se muito pouco presente.

No domínio da comunicação e informação, a maioria dos inquiridos considera ter hábitos de consumo de informação sobre o concelho em que residem. No entanto, muitos admitiram não ter acedido a nenhuma informação sobre o concelho no último mês. A imprensa, entre os seniores, e as redes sociais, entre os mais jovens, são os meios de comunicação mencionados com maior frequência, mas a conversação desempenha um papel fundamental no acesso à informação. Quando se transpõe a pesquisa do campo concelhio para o orçamento participativo é notório um decréscimo de importância dos meios de comunicação mais mencionados. Imprensa e redes sociais na internet decrescem acentuadamente, tendo, em contraponto, o aumento de importância das conversações. Um dado que é um importante indicador complementar para o desempenho destes *media* na comunicação sobre os OP.

Se o foco se fixar nas entidades consultadas, percebemos a reduzida importância da comunicação social na aquisição de informação sobre o orçamento participativo. As juntas de freguesia e os amigos, familiares, vizinhos ou colegas são mais considerados para os cidadãos se informarem acerca das propostas e decidirem como votar. Estes números revelam uma predileção pelas fontes informativas de proximidade. Por outro lado, parecem também indiciar um desajustamento da oferta informativa da comunicação social tradicional e das redes sociais na internet a propósito do orçamento participativo. Contudo, apesar dos indícios, a larga maioria dos inquiridos considera não ter sentido dificuldades no acesso a informação sobre as propostas em debate.

# Parte 3: Deliberação nos *media*

Traçada inicialmente uma caracterização geral do subsistema de *media*, que observámos como fragmentado e multifacetado na tipologia das mensagens emitidas, mas conduzido pelos mesmos ritmos e calendários, empreendemos nesta 3ª parte uma tentativa de verificação da possibilidade de uma esfera pública local, de acordo com a verificação de um conjunto de conceitos fundamentais em democracia deliberativa nos meios de comunicação e nos artigos e publicações em investigação.

Assim, começamos por tentar verificar práticas de inclusão e dialogismo em publicações na imprensa local e regional, comunicação social online e páginas de redes sociais. Para isso, a inclusão é analisada a partir de uma perspetiva de verificação das fontes de informação citadas e identificadas nas notícias sobre o OP (Ribeiro, 2009; Santos, 2006), e por uma análise do volume de discurso, a partir do uso do modelo de medição comparativa baseado nas fontes de notícias e na construção de assuntos (Bennett et al., 2004). As questões relativas ao dialogismo (Bohman, 2009) serão interpretadas segundo a proposta de medição de deliberação de conteúdo mediático (Wessler, 2008). Por fim, são analisadas as transmissões de informação (Fleuß et al., 2018) acerca das propostas em debate no OP no espaço público mediado.

## Inclusão: Fontes e discurso citado na imprensa

Com o objetivo de verificar a inclusão, através da identificação das vozes presentes no debate sobre os OP na imprensa, realizámos uma análise aos artigos informativos sobre os orçamentos participativos, no sentido de apurar quais as fontes associadas discursivamente a essas notícias.

A opção pela citação resulta de esta corresponder à referência feita pelo jornalista às palavras dos protagonistas das notícias. Ou seja, em artigos informativos é a forma de atribuição de voz aos intérpretes das 'peças'. Esta prática de utilização do discurso das fontes pode assumir uma forma direta ou indireta. "A citação direta é a que reproduz exatamente os termos em que o sujeito informativo se expressou. O jornalista deixa o personagem falar e limita-se a reproduzir textualmente as suas declarações" (Fontcuberta, 2010, p. 50). É comum que a técnica utilizada pelos jornalistas na elaboração de notícias contemple citações diretas e indiretas, de modo a condensar a totalidade da exposição do protagonista, enquanto se procura captar o público com frases de impacto ou de reforço do relato jornalístico. No entanto, esta distinção comporta

também uma componente de citação propriamente dita e uma situação de intertextualidade, sendo que no primeiro caso as vozes conservam o seu estatuto, enquanto no segundo desaparecem. Como refere Rebelo, a partir de Mouillaud, "no caso da citação, o jornal diferencia, autonomiza, conserva o estatuto dos enunciados que reporta; no caso da intertextualidade, o jornal apaga completamente as marcas da enunciação e absorve o respetivo conteúdo" (Rebelo, 2002, pp. 67–68). Permanece no primeiro caso a relação entre enunciado e enunciador, enquanto no segundo caso se neutraliza o enunciador, assumindo o jornal a responsabilidade do dito.

Decidimos atuar de dois modos distintos sobre as citações diretas encontradas nos artigos. Em primeiro lugar, através de identificação do número de artigos com citações diretas e dos atores citados. Em segundo lugar, através da análise do volume de discurso de cada ator que é disponibilizado pelos *media*. A opção pela análise da citação direta e pela exclusão da citação indireta, deve-se a ser um indicador mais preciso e claro de inclusão, além de que "[n]a imprensa escrita, a citação direta surge sempre entre aspas ou num tipo de letra distinto do restante texto, para indicar onde começa e termina a atribuição" (Fontcuberta, 2010, p. 50). Uma característica que aumenta a garantia de fidedignidade dos dados sobre as citações, ao contrário da citação indireta, onde é difícil discernir entre as partes de artigo que são citação indireta e aquelas que são construção do jornalista.

Assim, verificamos que entre os 147 textos analisados – a pesquisa incide exclusivamente nos géneros informativos, mas com a inclusão das *notícias complementares* (40 casos) – se observa que 80 unidades (54,4%) enquadram discurso direto na sua formulação ou são quase integralmente compostas de discurso direto, como acontece com as entrevistas.

Ao nível das publicações em análise, apesar de uma semelhança de números totais em três dos títulos identificados (SUD, CA e DA), existe uma clara distinção entre os números de citações de vozes em discurso direto e os números de artigos. Ao contrário do que previámos, o jornal que apresenta maior percentagem de artigos com discurso citado é o DA (93,5%), apesar de ser o mais distante da sede de concelho do OP. Os jornais SUD (48,1%), CA (41,4%) e MER (40,0%) apresentam igualmente presenças de discurso citado assinaláveis. Estes números não confirmam a possibilidade de o fator proximidade poder aumentar a presença de vozes dos atores do OP na comunicação social, mas confirmam a utilização de discurso direto como prática frequente no jornalismo e nos artigos informativos sobre o OP.

**Tabela 38.** Discurso direto citado por jornal face ao número de artigos

| | n | % | n total |
|---|---|---|---|
| Mercúrio | 2 | 40,0 | 5 |
| Sudoeste | 25 | 48,1 | 52 |
| Litoral Alentejano | - | - | 1 |
| Correio Alentejo | 24 | 41,4 | 58 |
| Diário do Alentejo | 29 | 93,5 | 31 |
| Total | 80 | 54,4 | 147 |

Em termos de evolução da presença do discurso citado na imprensa ao longo dos seis anos, verificamos um pico extremamente atípico no ano de 2014, que corresponde a 42,5 por cento do total de casos (n=34), que acontece depois de três primeiros anos com escassa presença de fontes citadas na imprensa. Os anos de 2012 e 2013 correspondem, em termos idênticos, aos dois períodos com menos discurso citado (n=7, 8,8%). Depois da subida em 2014, nos anos seguintes voltou a registar-se um acentuado decréscimo, apesar de uma permanência em números ligeiramente acima do primeiro biénio, em 2015 (n=10, 6,8%) e em 2016 (n=13, 8,8%). Esta abordagem longitudinal permite perceber que a presença de discurso direto dos atores tem sido oscilante e não revela uma progressão contínua, mas variações que poderão ser esporádicas.

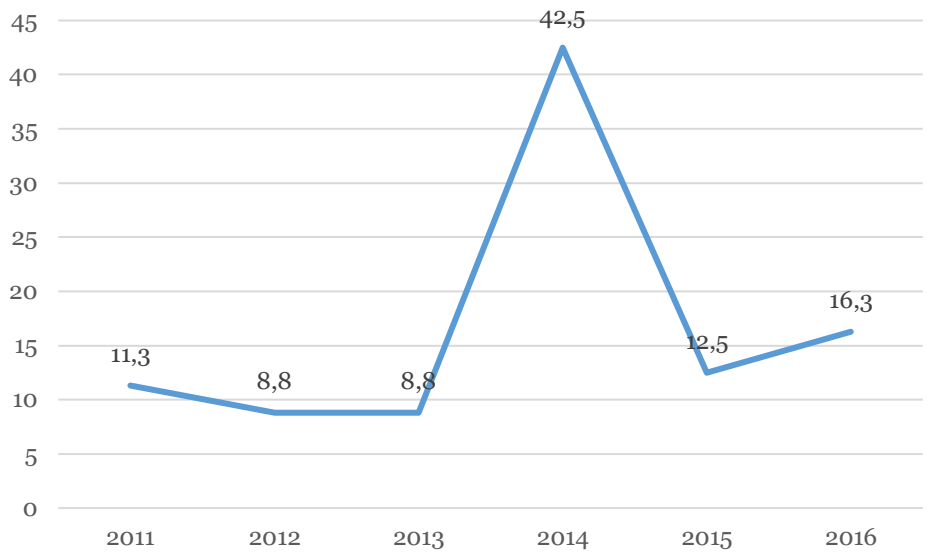



**Figura 7.** Artigos de imprensa com discurso direto citado, por ano de publicação

Apontando o foco para os intervenientes, procurámos distinguir a que atores pertencem as vozes citadas na imprensa, estabelecendo quatro categorias: Município, Autarcas,

Especialistas e Cidadãos. Estes quatro grupos são resultantes de uma primeira leitura "flutuante", que permitiu essa identificação. A diferença entre Município e Autarcas distingue o discurso das assessorias e gabinetes de imprensa, citadas como "Município", "Câmara" ou "fonte oficial", e os autarcas eleitos, identificados pelo nome e cargo. A categoria Especialistas pretende identificar atores provenientes de meios académicos e técnicos que desempenhem funções de aplicação ou análise dos OP, enquanto os Cidadãos englobam vozes de cidadãos comuns, proponentes, votantes ou apenas interessados nos OP, englobando intervenientes provenientes do setor associativo.

Assim, numa primeira análise, é possível destrinçar que é a voz oficial do Município a que se encontra mais vezes presente nas notícias (n=41, 27,9%). Ainda entre as fontes municipais, mas com especificação do eleito, o discurso dos autarcas surge em 32 ocasiões (21,8%). Em relação à sociedade civil, verificamos a presença de discurso de cidadãos participantes em processos OP em 11 ocasiões (7,5%). Por fim, o discurso direto de especialistas surge em 4 ocasiões (2,7%). Refira-se que as diferentes categorias de atores não se autoexcluem, existindo casos de presença simultânea no mesmo corpo de texto. É notório que é maioritariamente veiculado o discurso oficial dos municípios e dos eleitos, em contraste com a escassa presença da sociedade civil. O discurso cidadão fica essencialmente remetido para a celebração e apresentação de projetos ganhadores. Esta cobertura jornalística, com celebração dos vencedores, acentua o carácter competitivo da votação, numa importação da dinâmica de "*horse race*", que se verifica na cobertura de outras votações.

**Tabela 39.** Fontes citadas em discurso direto nos artigos informativos, com percentagem face ao total de artigos

| | n | % |
|---|---|---|
| Município | 41 | 27,9 |
| Autarcas | 32 | 21,8 |
| Especialistas | 4 | 2,7 |
| Cidadãos | 11 | 7,5 |
| Total | 147 | 100,0 |

**Volume de texto por ator.** Na sequência do número de vezes em que cada ator surgia citado na imprensa, interessava-nos igualmente perceber qual o volume de discurso que lhe era atribuído. Deste modo, para a identificação do volume de texto difundido em cada uma das categorias de atores, optou-se por utilizar um esquema de transposição de todo

o texto citado para um ficheiro do processador de texto Microsoft Word, que integra o conjunto de aplicativos Microsoft Office. Deste modo, ultrapassamos as especificidades de cada publicação em relação ao tipo de letra e largura de colunas de texto utilizadas e garante-se um modelo de análise passível de replicação por outros investigadores noutros estudos (Bennett et al., 2004). Neste caso, utilizamos o mecanismo de contagem de palavras.

Esta análise permite verificar que em relação ao volume de discurso direto presente nos artigos se acentuam as discrepâncias entre atores institucionais e cidadãos comuns. O discurso de autarcas municipais, ao nível da presidência e de vereações, corresponde a 56,7 por cento do volume de discurso citado a propósito da temática do orçamento participativo. Depois, muito menos presente, encontra-se o discurso oficial do município e de juntas de freguesia, identificado como "câmara municipal", "município", "fonte oficial" ou outros, com 25,1 por cento do total.

A percentagem de citações diretas de cidadãos comuns corresponde a apenas 14,6 por cento do total das citações, enquanto o discurso de especialistas fica remetido a apenas 3,6 por cento. Observa-se, assim, que 81,8 por cento das citações encontradas em artigos sobre o orçamento participativo correspondem a fontes oficiais institucionais, e principalmente a atores políticos. Os cidadãos, principais promotores e decisores do processo de orçamento participativo, encontram um escasso espaço de colocação de discurso na imprensa regional. O que confirma uma ideia de afastamento dos cidadãos comuns das páginas dos jornais, vendo-se assim privados das suas vozes, apesar de o tema do OP ser diretamente centrado na participação e decisão dos cidadãos.

**Tabela 40.** Número de palavras citadas em discurso direto na imprensa, por fonte de informação

| | n | % |
|---|---|---|
| Município | 1578 | 25,1 |
| Autarcas | 3570 | 56,7 |
| Especialistas | 921 | 14,6 |
| Cidadãos | 227 | 3,6 |
| Total | 6296 | 100,0 |

Também a participação cidadã expressa através de cartas enviadas para as redações é bastante baixa. Em 115 'peças' principais identificadas, apenas foi registada a presença de uma carta de leitor, o que corresponde a 0,9 por cento das 'peças' principais analisadas. A unidade mencionada encontra-se publicada no jornal mensário Mercúrio,

em número correspondente ao mês de novembro de 2015, com o título "A proposta nº3 Espaço Museológico do Medronho e Alambique Comunitário". Trata-se de uma carta de dimensão média, que equivale a 18,4% das cartas publicadas, suplantando a tendência geral, visto predominarem as cartas de dimensão breve e muito breve na imprensa portuguesa (Silva, 2014). De acordo com investigação na área, a maioria das cartas presentes em publicações periódicas regionais inscreve-se no tipo de autoria de "leitores comuns", identificados apenas pelo nome e localidade de residência, sendo muito reduzido o número de cartas em que se identifica a profissão ou cargo dos autores de cartas (Correia et al., 2014).

O texto desta carta inicia-se com uma primeira parte de apresentação e caracterização de uma proposta:

> "A proposta apresentada para a localidade de S. Miguel, é sem dúvida uma proposta inovadora e cuja intenção é valorizar o excelente produto "O Medronho". A proposta visa a criação de um espaço museológico em S. Miguel onde se dará a conhecer aos visitantes este excelente produto muito característico da nossa terra."

Seguida por uma breve análise a um diferendo local em relação à ocupação de uma antiga escola, para a qual estaria pensada a localização deste projeto, mas que parte da comunidade defende dever ser para uma igreja.

> "Quanto à pretensão dos fiéis católicos é de todo legítimo lutarem para a construção de uma Igreja em S. Miguel, para aí poderem realizar as suas cerimónias religiosas. (…) Na minha opinião nunca no espaço público da Escola Primária pertencente ao Município de Odemira, pois se tal vier a acontecer abre-se aqui uma exceção, e desde logo é legítimo que todas as outras religiões venham reivindicar os mesmos espaços "Escolas Primárias" para aí praticarem os seus cultos."

Na nossa investigação não encontrámos qualquer resposta pública a este assunto em números posteriores do mesmo jornal.

## Fontes dos artigos na comunicação social online

Realizado o mesmo tipo de análise para os artigos publicados em meios de comunicação social online, encontraram-se 98 unidades em que foi identificado o discurso direto (45,2%), num total de 218 artigos[14]. A partir desta recolha, revela-se que a rádio PAX (n=30) e o jornal SUD (n=26) são os títulos com maior número de artigos com citações. Contudo, mais uma vez, ao colocarmos o número de artigos com citações em proporção com os artigos sobre o OP identificamos nuances diferentes. Assim, neste caso, as publicações do concelho de Odemira são aquelas em que uma maior percentagem de artigos apresentam as vozes dos atores envolvidos. No entanto, é importante ressalvar que o MER detém apenas duas unidades, enquanto o SUD apresenta citações em 70,1 por cento das 37 'peças' online. Mas, outros *cibermedia* como a PAX (57,7%), CA (42,1%) e SI (37,8%) exibem percentagens consideráveis de artigos com vozes em discurso direto. Os valores revelados por esta análise também se caracterizam por ser bastante assimétricos, atendendo a que, por exemplo, a Rádio Sines tem apenas 12,5 por cento de artigos com citações.

**Tabela 41.** Artigos com discurso citado, por órgão de comunicação social online face ao número de artigos com citações

| | n | % | n total |
|---|---|---|---|
| Mercúrio | 2 | 100,0 | 2 |
| Sudoeste | 26 | 70,1 | 37 |
| Correio Alentejo | 16 | 42,1 | 38 |
| Rádio Sines | 2 | 12,5 | 16 |
| Rádio Pax | 30 | 57,7 | 52 |
| Voz da Planície | 8 | 22,2 | 36 |
| Sul Informação | 14 | 37,8 | 37 |
| Total | 98 | 44,9 | 218 |

Uma análise longitudinal permite-nos ver de que modo este discurso citado progrediu ao longo dos seis anos em análise. Ao contrário do que assistimos na análise de imprensa, que obedeceu a flutuações e que teve um pico no ano de 2014, os meios de comunicação online registam um crescimento quase permanente, desde os primeiros anos, que culmina no ano de 2016 como aquele que apresenta a maior percentagem (30,6%).

[14] Assinala-se a inclusão do único artigo de opinião identificado nesta contagem de unidades online (o editorial "Concurso de Ideias", publicado no jornal Mercúrio em 2015), por este citar fontes do Município e de entidades internacionais especialistas em OP, apesar do carácter opinativo.

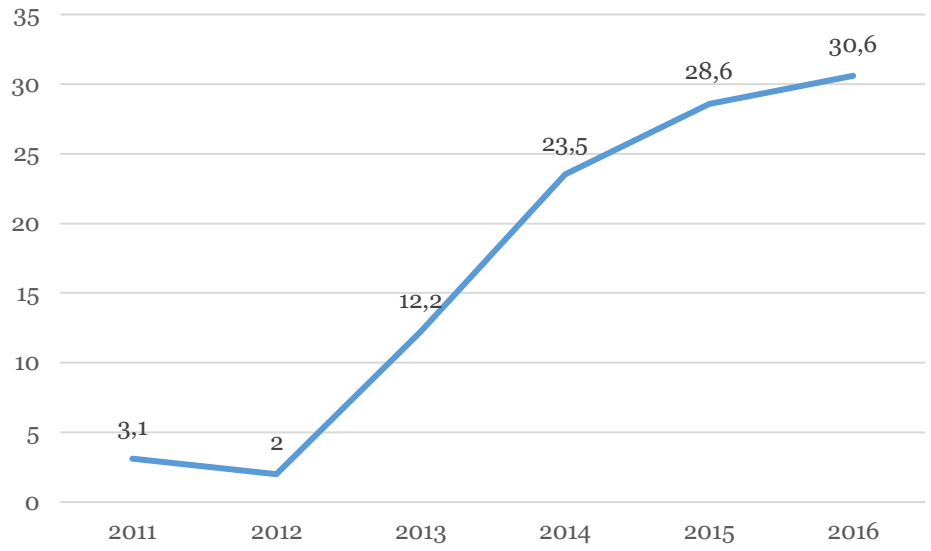



**Figura 8.** Evolução do discurso direto citado em meios de comunicação online, entre 2011 e 2016 (em percentagem)

É importante notar que os três últimos anos comportam 82,7 por cento de todas as citações em artigos online. Este é um indicador interessante por revelar uma crescente inclusão de discursos nas publicações da comunicação social online. Contudo, é importante não esquecer que a sustentação deste crescimento está sedimentada no discurso de autarcas, praticamente excluindo a sociedade civil, nomeadamente votantes no OP e proponentes de propostas.

Por fim, a análise das fontes das notícias citadas confirma e acentua as tendências identificadas na comunicação social analógica em relação a discrepâncias entre as fontes institucionais oficiais e as fontes cidadãs.

**Tabela 42.** Fontes citadas em discurso direto na comunicação social online face ao total de artigos

| | n | % |
|---|---|---|
| Município | 60 | 27,5 |
| Autarcas | 43 | 19,7 |
| Especialistas | 1 | 0,5 |
| Cidadãos | 7 | 3,2 |
| Total | 218 | - |

Mais uma vez, predomina a presença de discurso direto dos gabinetes de comunicação em 27,5 cento dos artigos (n=60) a ultrapassar o discurso dos autarcas eleitos (n=43,

19,7%). O discurso cidadão citado, expressivamente mais raro do que o discurso oficial, surge em apenas 3,2 por cento dos artigos digitais (n=7), o que se revela ainda mais escasso do que na imprensa analógica, enquanto o discurso de especialistas emerge em apenas 0,5 por cento dos artigos (n=1). Na generalidade, os números são similares ao que se havia identificado na imprensa, apenas no caso dos cidadãos se assiste a um número de presenças em duplicado.

**Volume de discurso.** Ao nível do volume de discurso citado, utilizámos o mesmo modelo aplicado à imprensa, de transposição do texto citado para um ficheiro de Microsoft Word. A partir desse ficheiro, realizámos a contagem de forma idêntica ao que havia sido feito com a imprensa, comparando o número de palavras por cada ator.

No entanto, nesta situação observa-se uma surpreendente inversão em relação ao que acontecia na imprensa, com a presença de discurso direto dos gabinetes de comunicação a corresponder a 50,7 cento do total. Com alguma surpresa, os cidadãos surgem com a segunda maior percentagem de volume de discurso (27,5%) e os autarcas limitam-se a 19,1 por cento do total. Aos especialistas cabe apenas 2,6 por cento do volume de discurso direto identificado. Este apagamento da presença do discurso direto dos autarcas, em termos de volume, é de explicação complexa. Poderá estar associado ao menor interesse dos eleitos em contactar estas publicações ou, inversamente, a um menor interesse destas publicações em dialogarem com os eleitos a propósito do OP. Um valor completamente distinto do que foi identificado na imprensa (56,7%). Esta acentuada diferença pode dever-se a diferentes explicações: (1) A amostra de publicações online é mais ampla territorialmente e, tanto da parte dos órgãos de comunicação social como dos eleitos, existe um menor interesse em questionar e responder a solicitações; (2) O jornalismo online encontra-se muito dependente de comunicados de imprensa e dispõe de poucos recursos para contactos diretos com os eleitos; e (3) Os eleitos não se mostram empenhados em difundir a sua mensagem em meios de comunicação social online.

**Tabela 43.** Volume de discurso citado publicado na comunicação social online, por fonte da notícia

| **Palavras em discurso direto** | n | % |
|---|---|---|
| Município | 2169 | 50,7 |
| Autarcas | 818 | 19,1 |
| Cidadãos | 1177 | 27,5 |
| Especialistas | 111 | 2,6 |
| Total | 4275 | 99,9 |

A segunda possibilidade esbarra na contrastante presença de volume de discurso cidadão. Por isso, é importante notar que esta presença de discurso cidadão está inscrita em apenas sete unidades de análise, o que revela que existe um aproveitamento expressivo do discurso, por parte da comunicação social, nessas escassas presenças. Estas unidades contemplam casos em que os presidentes do Sabóia AC, do NDC Odemira e do Clube Fluvial Odemirense (CFO) discursam a propósito de diferentes propostas e projetos, como o relvado sintético do clube de futebol, um hangar no rio Mira e a requalificação da sede do NDCO. Estes artigos mais longos encontram-se sobretudo focados na exposição das propostas apresentadas, na história dos clubes e na forma como estas agremiações se projetam para o futuro, independentemente de os projetos estarem ou não aprovados, surgindo o discurso sobre o OP diluído entre inúmeras outras abordagens. Um exemplo idêntico de citação prolongada de discurso de um proponente ocorre na inauguração do Parque Urbano de São Teotónio, em que este explica a origem desta ideia e o percurso da proposta até à aprovação e conclusão da obra.

O predomínio de texto identificado com as assessorias de imprensa poderá relacionar-se com os recursos profissionais dos órgãos de comunicação online, uma vez que a ausência de um corpo redatorial limita as possibilidades de contacto com as fontes e obriga a recorrer a modelos de "pronto-a-escrever" como os comunicados de imprensa dos gabinetes oficiais. Recorde-se que apenas 3,6 por cento dos artigos online surgem assinados.

**Comentários.** Se o ambiente digital restringe algumas oportunidades de estudo, como a análise de primeiras páginas, também abre outros campos de possibilidade de participação e de investigação não constantes do ambiente analógico. No ciberespaço, a prática discursiva e, por conseguinte, a oportunidade dialógica, expande-se para as caixas de comentários dos meios de comunicação social digitais. No entanto, nesta análise, a participação cidadã através das caixas de comentários dos meios de comunicação regionais revela ter pouca expressão.

A contagem de comentários associados a artigos sobre os OP circunscreve-se à presença de três comentários em dois artigos (0,9%) entre os 218 analisados. Estes comentários surgem em três diferentes tópicos de interesse: informação sobre o processo de votação, características dos projetos vencedores e equidade de participação.

Em artigo do "nativo digital" SI, de 03/10/2016, com o título "Orçamento Participativo de Odemira começa hoje a ser votado", existe uma interrogação acerca do processo de

voto, enquanto no artigo intitulado “"Orçamento Participativo 2014" de Odemira com quatro vencedores”, publicado no jornal CA em 10-12-2014, existem dois comentários.

A reduzida expressão de comentários em ambiente online é reconhecida em anteriores investigações que identificaram valores de pouco mais de 3 por cento, segundo os utilizadores de Internet em Portugal, e abaixo de 2 por cento na análise aos *cibermedia* regionais (Jerónimo, 2015; OberCom, 2017). A temática do OP, propensa à participação e debate dos cidadãos não reduz este comportamento, registando-se inclusive um agravamento.

## Redes sociais na Internet

Relativamente às redes sociais na Internet, optámos por um tipo de análise distinto, que prescinde da análise das fontes de notícias, em virtude das características específicas destas plataformas e dos gestores de páginas, que podem ser instituições com diferentes perfis e características. Por isso, o conteúdo das publicações nestas plataformas não se rege pelas regras deontológicas e valores do jornalismo, tornando difícil a averiguação das fontes convocadas para o discurso público. Nomeadamente, pelo facto de não utilizarem o discurso citado ou não cumprirem com as normas da citação. Deste modo, optámos por uma verificação alternativa, correspondente às interações nas publicações.

As redes sociais na internet abrem espaço a uma interação cidadã que desloca os públicos de uma atitude passiva, como espetadores ou audiências, para uma atitude ativa, enquanto utilizadores participantes não circunscritos à lógica de receção, mas expandidos à produção, emissão, decisão ou criação (Babo, 2015). No caso específico das redes sociais, estas são os espaços privilegiados pelos cidadãos que gostam de interagir através de partilhas e comentários. Algo que se explica por ser prático e por se realizar entre grupos de amigos e conhecidos (OberCom, 2017). Assim, decidimos verificar quais os índices de interação dos cidadãos nas publicações sobre orçamentos participativos nestas redes sociais.

A estrutura das redes sociais na internet permite uma interação pública diversificada, que pode ser dividida em três géneros distintos: (a) uma expressão de apreciação ou concordância, como o denominado “gosto” do Facebook; (b) uma ação de replicação de uma informação ou opinião, através da designada “partilha”; ou (c) uma expressão discursiva, sob a forma de texto, nos espaços de comentários. Parece percetível que existe uma ação gradativa nestas três ações, nomeadamente em termos de esforço pessoal – é

mais complexo e exigente escrever um comentário do que fazer um clique de satisfação – mas também em termos de exposição – é mais percetível o envolvimento de um cidadão que partilha uma informação do que daquele que se limita a expressar satisfação, mas é ainda maior o envolvimento de alguém que articula uma argumentação discursiva.

Quando observamos as interações dos cidadãos com as mensagens publicadas em redes sociais, verificamos que existe uma maior frequência de ocorrências de tipo apreciativo, com 74,1 por cento das publicações a receberem expressões de "gosto". O número de mensagens partilhadas é consideravelmente menor (52,4%), mas é ao nível dos comentários que se verifica uma frequência ainda menor, com apenas 12,3 por cento dos *posts* a receberem comentários.

No entanto, é interessante verificar como os padrões de interação são distintos consoante a entidade dinamizadora da página na rede social. Ao nível da apreciação, observamos valores bastante elevados entre as páginas da Sociedade Civil (85,8%), Município (81,8%) e Juntas de Freguesia (70,8%), mas muito menos expressivos na Comunicação Social (42,5%).

Contudo, no domínio da replicação de mensagens, verifica-se um relativo equilíbrio entre todos os atores. As mensagens mais replicadas são do município (56,6%), seguindo-se das Juntas de Freguesia (54,2%) e só posteriormente da Sociedade Civil (50%). Mais uma vez, a Comunicação Social é a menos partilhada (45,2%), mas com uma diferença menor. É curioso verificar como as instituições autárquicas veem reconhecida a sua credibilidade, através da partilha de informação que difundem.

**Tabela 44.** Publicações na rede social Facebook com gostos, partilhas e comentários, por tipo de entidade detentora da página

| | Gostos | | Partilhas | | Comentários | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | n | % | n | % | n | % | n |
| Município | 130 | 81,8 | 90 | 56,6 | 16 | 10,1 | 159 |
| Juntas de Freguesia | 51 | 70,8 | 39 | 54,2 | 7 | 9,7 | 72 |
| Sociedade Civil | 103 | 85,8 | 60 | 50,0 | 26 | 21,7 | 120 |
| Comunicação social | 31 | 42,5 | 33 | 45,2 | 3 | 4,1 | 73 |
| Total | 314 | 74,1 | 222 | 52,4 | 52 | 12,3 | 424 |

Por fim, ao nível dos comentários, volta a verificar-se um fosso considerável entre as diferentes entidades. Neste caso, 21,7 por cento das mensagens difundidas pela Sociedade Civil recebem comentários, enquanto acontece o mesmo com apenas 10,1 por cento das mensagens do Município, e 9,7 por cento dos *posts* das Juntas de Freguesia

provocam o mesmo efeito. Mais uma vez, a Comunicação Social apresenta números ainda mais incipientes, com apenas 4,1 por cento das mensagens comentadas.

Os comportamentos expressos por estes números são confirmados, quase na totalidade, na análise do número médio de interações dos três diferentes tipos. Assim, as apreciações de "gosto" não são apenas mais frequentes, como são também em maior número (4,51 por mensagem) do que acontece com as partilhas (2,57) e comentários (0,28).

Mais uma vez, a segmentação permite identificar variações comportamentais, em termos de média de interações por mensagem. Ao nível das apreciações de "Gosto", a Sociedade Civil destaca-se com a média mais elevada, com 6,86 por mensagem, seguida do Município (4,43) e Juntas de Freguesia (4,35). No caso da Comunicação Social recebe uma média de 1,01 por mensagem. Como acontecia na análise de frequências, as partilhas são a segunda atividade mais expressiva dos utilizadores. Também neste caso, a Comunicação Social apresenta números médios muito abaixo dos outros atores (0,67). No entanto, é também curioso verificar que o Município, apesar de ser a entidade que mais frequentemente tem mensagens partilhadas pelos utilizadores, não detém a média de replicações mais elevada (2,58). Juntas de Freguesia (3,42) e Sociedade Civil (3,20) salientam-se neste particular.

**Tabela 45.** Números e média de gostos, partilhas e comentários na rede social Facebook, por tipo de entidade detentora da página

| | Gostos | | Partilhas | | Comentários | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | n | $\overline{X}$ | n | $\overline{X}$ | n | $\overline{X}$ |
| Município | 704 | 4,43 | 411 | 2,58 | 36 | 0,23 |
| Juntas de Freguesia | 313 | 4,35 | 246 | 3,42 | 11 | 0,15 |
| Sociedade Civil | 823 | 6,86 | 384 | 3,20 | 68 | 0,57 |
| Comunicação social | 74 | 1,01 | 49 | 0,67 | 3 | 0,04 |
| Total | | 4,51 | | 2,57 | | 0,28 |

Os comentários são a interação menos expressiva em termos de médias. Neste caso, as páginas da Sociedade Civil são os palcos mais comuns do debate cidadão, com uma média de 0,57 comentários por mensagem. O município apresenta uma média de 0,23, enquanto as Juntas de Freguesia registam uma média de 0,15 comentários. Mais uma vez, os números médios da Comunicação Social surgem muito abaixo, com 0,04 comentários por mensagem.

Verificamos assim, que embora os utilizadores tendam para um comportamento idêntico em termos de modos de atuação, agindo principalmente através de apreciações de

"gosto", posteriormente de partilhas e, muito menos, de comentários, estas ações encontram também palcos privilegiados e outros negligenciados. As páginas da Sociedade Civil, embora em alguns casos de credibilidade difícil de verificar, congregam mais interações em número e frequência, principalmente relativas a apreciações de "gosto" e participações através de comentários. No entanto, as partilhas de informação ocorrem mais frequentemente a partir de informação do Município e em maior número a partir de informação das Juntas de Freguesia. Esta circunstância parece denotar um reconhecimento de uma maior credibilidade das instituições autárquicas enquanto produtoras de informação. Os cidadãos utilizadores parecem envolver-se emocionalmente com mais frequência com as mensagens cidadãs e também utilizar mais os espaços da Sociedade Civil como arenas de discursividade, mas preferem replicar informação proveniente da autarquia e Município. Uma das causas para um maior envolvimento emocional e discursivo nas páginas da Sociedade Civil pode dever-se ao peso das mensagens interpelativas/apelativas relativas a propostas específicas, enquanto no Município este tipo de discurso se refere em exclusivo a um apelo ao voto genérico e um discurso objetivo/factual.

Importa ainda referir que é notório um considerável menor envolvimento dos utilizadores na informação nas redes sociais da Comunicação Social do que aquele que acontece no Município, Juntas de Freguesia e Sociedade Civil. Este comportamento pode dever-se à amostra constituída por títulos como Mercúrio, Antena Miróbriga e Rádio Sines, dos quais apenas o primeiro tem a sua sede no concelho de Odemira.

## Dialogismo

Como mencionado anteriormente, decidimos adotar o modelo de análise de Wessler, de modo a identificar e medir a deliberação nas publicações analógicas analisadas (Wessler, 2008), mas restringindo-o a uma abordagem a duas componentes. Assim, dos quatro níveis de análise – Ideia, Frase, Artigo e Página/edição – optámos por adotar as duas últimas: Artigo e Página/edição, distinguindo a estrutura dialógica e responsividade ao nível de artigo, e os artigos em oposição ou responsivos, à escala de página ou de edição.

No nível de análise de Artigo, começamos por identificar a presença de diferentes protagonistas de discurso num mesmo artigo em 19,7 por cento das 'peças' analisadas (n=29). No entanto, esta copresença discursiva não se traduz necessariamente numa estrutura dialógica, que se identifica pela copresença de oradores com perspetivas

diferentes, expressos em afirmações diferenciadas, no mesmo artigo. De acordo com esta descrição de variável, apenas em 1,4 por cento dos artigos analisados encontramos estas características (n=2). Em dois artigos, observamos uma estrutura dialógica correspondente a uma breve troca de argumentos sobre as escolhas de propostas no âmbito do Orçamento Participativo e, num outro momento, um debate mais alargado e aprofundado sobre a implantação de orçamentos participativos.

**Tabela 46.** Artigos com 2 ou mais fontes citadas, prática dialógica e responsividade, por jornal

| | > 1 fonte | | Dialogismo de artigo | | Responsividade de artigo | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | n | % | n | % | n | % | n |
| Mercúrio | 2 | 40,0 | | | | | 5 |
| Sudoeste | 12 | 23,1 | 1 | 1,9 | | | 52 |
| Litoral Alentejano | - | | | | | | 1 |
| Correio Alentejo | 13 | 22,4 | | | | | 58 |
| Diário Alentejo | 2 | 6,4 | 1 | 3,2 | 1 | 3,2 | 31 |
| Total | 29 | 19,7 | 2 | 1,4 | 1 | 0,7 | 147 |

O caso referente ao debate sobre propostas surge no jornal SUD, em 25-11-2016, com o título “População de Odemira elogia "Orçamento Participativo””, numa troca de razões entre votantes:

> Argumento 1: "É a primeira vez que participamos. Como temos um hostel aqui em São Teotónio, tudo o que venha para o turismo é bom. E pensamos que a proposta em que viemos votar, a das bicicletas, é a única que vai beneficiar todas as freguesias do concelho. É uma coisa que acho que vai ser boa para todos"
>
> Argumento 2: "Vim porque tenho um cunhado que é artesão e acho que é bom arranjarem mais espaços para eles"

Esta troca dialógica não compreende a dimensão de responsividade, por não existir uma troca de argumentos com reposta aos argumentos opostos. Mas os dois entrevistados, na reportagem, apresentam visões distintas e argumentam em favor das suas perspetivas. Poderá ser questionável a razão dos argumentos, pois assentam sobretudo em interesses subjetivos mais do que interesses intersubjetivos. Contudo, será um dos casos que ilustram uma possibilidade dialógica na esfera pública.

O caso relativo a um debate sobre o orçamento participativo surge em reportagem publicada no jornal DA, em 17-10-2014, intitulada “O que valem os OP e quem os faz?”, com uma longa e diversa troca de argumentos sobre os orçamentos participativos e as suas tipologias:

**Argumentos favoráveis:**

"Enriquece o debate, estimula a gestão e melhora a democracia, por um lado, e, por outro, gera uma consciência de "corresponsabilidade nas decisões, e isso é aquilo que marca este processo e conquista, verdadeiramente, as pessoas para a causa pública".

“[S]ão "positivos" todos os mecanismos que "contribuam para a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas", em tempos de "desconfiança e descrédito generalizado" em relação à atividade política”

“[O] grande objetivo dos OP, ou seja, a "reconstrução da confiança entre quem governa e quem é governado". Até porque a percentagem dos dinheiros públicos afeta aos orçamentos participativos oscila geralmente entre "um e cinco por cento" do investimento autárquico, o que limita bastante o seu alcance em termos de real poder de escolha por parte dos cidadãos. É, no entanto, um "esforço gradual na reconstrução dessa confiança", considera o investigador”

**Argumentos desfavoráveis:**

“[N]ão temos orçamento participativo, nem queremos ter, diz, e não hesita na argumentação. "A câmara tem um programa eleitoral, que é a bíblia ou o guião durante o nosso mandato e que já foi sufragado nas eleições", diz. Um documento que, "não sendo hermético", deve ser discutido com as populações num conjunto de reuniões, como os chamados Fóruns de Participação da Comunidade, que receberam recentemente novo título, mas que "são as mesmas de há dois ou 10 anos atrás".”

“[T]ambém "pela nítida desresponsabilização de quem detém o poder, mesmo que numa quota-parte muito pequena", o orçamento participativo é, na prática, uma "falácia", sentencia o autarca”

> ""A participação não pode substituir a representação. É para isso que há eleitos. São dois planos diferentes que devem existir em simultâneo, complementando-se", conclui"[15]

Neste caso, como se atesta pela troca de argumentos reproduzida, entendemos estar na presença de um processo dialógico responsivo. Contudo, trata-se de um caso único em 147 artigos informativos.

**Página / edição.** No nível de análise de Página/ Edição, no sentido de interpretar as variáveis "Artigos em oposição" e "Artigos responsivos", procura-se identificar a copresença de artigos com visões distintas na mesma página ou na mesma edição de uma publicação, assim como a presença de uma resposta direta por parte de um orador ou autor a outro orador ou autor, numa mesma página ou numa mesma edição (Wessler, 2008). Nesse sentido, a partir do total de edições (115) analisámos todos os exemplares de jornais que apresentavam dois ou mais artigos sobre orçamentos participativos, incluindo-se na análise as "notícias complementares" como possibilidades de diálogo em relação ao corpo de texto principal, tendo sido identificadas 29 edições (25,2%) em que existem pelo menos duas 'peças' sobre orçamentos participativos. A partir deste corpo, tentamos distinguir os tipos de diálogo presentes. Assim, identificámos 27 casos de página (23,5%), em que se observam artigos principais em páginas com notícias complementares e com outras notícias sobre os OP. Ao nível de secção ou de edição, foram identificadas sete situações (6,1%) de artigos sobre OP em diferentes páginas ou secções de uma mesma edição.

**Tabela 47.** Presença múltipla de artigos numa mesma edição, por jornal (percentagem de edições de cada título)

| | Edições com >1 artigo | | >1 artigo em página | | >1 artigo em edição | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | n | % | n | % | n | % | n |
| Mercúrio | 2 | 22,2 | 1 | 11,1 | 2 | 22,2 | 9 |
| Sudoeste | 12 | 35.3 | 11 | 32,4 | 2 | 5,9 | 34 |
| Litoral Alentejano | - | | - | | - | - | 1 |
| Correio Alentejo | 13 | 33.3 | 13 | 33.3 | 2 | 5,1 | 39 |
| Diário Alentejo | 2 | 6,3 | 2 | 6,3 | 1 | 3,1 | 32 |
| Total | 29 | 25,2 | 27 | 23,5 | 7 | 6,1 | 115 |

[15] Na reprodução do texto, decidiu-se pela exclusão do nome dos autarcas e especialistas envolvidos, de modo a concentrar as atenções nos argumentos e não nos atores envolvidos.

No entanto, quando se incide na troca dialógica entre diferentes intervenientes com perspetivas distintas, a amostra fica reduzida a um caso de dialogismo de edição (0,9%). No jornal DA encontramos a reportagem "O que valem os OP e quem os faz?" a dialogar com o artigo de opinião "Orçamentos participativos" e a notícia complementar "Espaços públicos no topo das prioridades", em 17/10/2013. Como esta reportagem já foi referida como exemplo de ação dialógica ao nível de artigo, utilizamos como exemplo o diálogo entre as duas outras unidades:

> "O problema é que muito poucos municípios vão além da conversa, concretizando, de facto as vontades expressas pelos cidadãos. Quase sempre por falta de verba. A ideia é boa, falta o resto…" (Opinião: Orçamentos participativos, DA)

> "E a resposta é clara (…): "São sobretudo pequenos investimentos de recuperação de espaços públicos, de usufruto do cidadão, numa espécie de defesa do direito à cidade"." ("Espaços públicos no topo das prioridades", DA)

Uma perspetiva positiva sobre os OP domina a maioria dos artigos consultados. Encontram-se alguns exemplos de posicionamentos críticos, nomeadamente ao nível da opinião, como no editorial "Concurso de ideias" (MER) e nos artigos "Odemira participa?" (MER) ou "Milfontes, Odemira e S. Teotónio campeãs no Orçamento Participativo" (MER). O que revela uma diversidade de perspetivas editoriais que enriquecem o debate no espaço público. O que empobrece esse debate é quase nunca ocorrer no âmbito de uma edição. Na generalidade das publicações sobre o OP existe uma ausência de contraditório. Os artigos analisados dividem-se claramente entre um tom positivo ou negativo, existindo níveis muito baixos de dialogismo e nenhuma responsividade.

**Meios de comunicação social online.** Procuramos transpor para o ambiente online o modelo de análise de Wessler, atendendo às especificidades dos suportes digitais. Atendendo a dificuldades em distinguir edições em contexto digital, considerámos os artigos publicados com a mesma data num website de órgão de comunicação social. Contudo, foram observados apenas dois casos de artigos com datas comuns (0,9%) no jornal CA e na rádio RVP, mas num dos casos não emergem vozes em discurso direto e no segundo acontece em apenas um dos artigos. Por isso, prescindimos deste campo de análise e circunscrevemos a análise de dialogismo e responsividade ao nível dos artigos.

Para identificação de casos de dialogismo na comunicação social online, partimos igualmente das 98 unidades identificadas com discurso direto. Destas, um conjunto de 12 unidades, que correspondem a 5,5 por cento do total de publicações online, contêm discurso de mais do que um ator, repartidas por cinco publicações online: MER, SUD, CA, PAX e RVP.

**Tabela 48.** Artigos com mais do que um ator com discurso citado e dialogismo, por órgão de comunicação social online

| | >1 fonte | | Casos de dialogismo | | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | n | % | n | % | n |
| Mercúrio | 1 | 50,0 | | | 2 |
| Sudoeste | 1 | 3,8 | 1 | 3,8 | 37 |
| Correio Alentejo | 1 | 6,3 | | | 38 |
| Rádio Sines | - | - | | | 16 |
| Rádio Pax | 8 | 26,7 | | | 52 |
| Voz da Planície | 1 | 12,5 | | | 36 |
| Sul Informação | - | - | | | 37 |
| Total | 12 | 5,5 | 1 | 0,5 | 218 |

Observamos que a PAX é o *cibermedia* com maior número de artigos com múltiplas vozes citadas (n=8), que correspondem também a uma maior percentagem dos artigos com citações (26,7%). Entre estes casos identificados com diferentes atores, a maioria surge em complementaridade e partilha de pontos de vista similares, quase sempre tendo como intervenientes os eleitos e as fontes profissionais do município, num discurso consensual e de reforço (n=10).

Um exercício de efetivo dialogismo, com a partilha de diferentes pontos de vista, circunscreve-se a 0,5 por cento dos artigos analisados (n=1). Este caso singular, publicado em 20-11-2016, com o título "População de Odemira elogia "Orçamento Participativo"" (SUD), consiste na disponibilização online de uma reportagem publicada em papel com a data de 25-11-2016, que contempla duas diferentes opções sobre o voto, com enunciado breve de razões para as escolhas. Essa breve troca de argumentos foi apresentada alguns parágrafos atrás, a propósito da imprensa. Por isso, não a iremos repetir.

**Comentários na comunicação social.** Os espaços de comentários nas publicações online expandem as oportunidades dialógicas. No entanto, como vimos antes, a participação cidadã através das caixas de comentários dos meios de comunicação regionais revelou-se pouco expressiva. Assim, a transposição destes dados para a análise

de dialogismo revela uma igualmente escassa presença dialógica. Apenas em 0,5 por cento das notícias (n=1) se vislumbra um comentário múltiplo, que não corresponde a um processo dialógico. No artigo “"Orçamento Participativo 2014" de Odemira com quatro vencedores”, de 10-12-2014 (CA), dois comentadores concordam em aplaudir os projetos escolhidos pela população, mas dividem-se em dois alertas distintos. Um primeiro, lamenta a derrota de uma proposta sobre um banco de sementes:

> “Parabéns pelos projectos escolhidos. Tenho muita pena que o Banco de sementes não tenha sido um dos escolhidos. Uma ideia futurista que colocaria Odemira no mapa do mundo. Guardaria e conservaria as plantas utilizadas pelos nossos antepassados e que convivem bem com os nossos genes. Pode ser que a Câmara perceba a importância e alimente essa ideia mesmo não tendo sido uma das escolhidas pelos cidadãos. Quando a Monsanto pretende privatizar as semente, faria todo o sentido esse banco de sementes.”

Em segundo lugar, existe um comentário de alerta para a coesão territorial, em virtude da menor possibilidade de as pequenas freguesias poderem aspirar a ver os seus projetos aprovados:

> “Concordo, tudo o que é feito para bem das Populações do nosso concelho tem o meu apoio. Só uma coisa. Espero que pela parte da autarquia não esqueça aqueles que por concorrerem em zonas com poucos habitantes, que claro nunca ganham, façam parte do orçamento anual da autarquia. Portanto parabéns aos vencedores.”

Conforme, identificado em investigações anteriores, a existência de comentários múltiplos não é um garante de dialogismo, dado que os comentários podem restringir-se a visões similares e não corresponder a uma prática dialógica. Neste caso, é o que sucede.

**Dialogismo nas redes sociais.** Como vimos antes, o nível das interações identificadas em redes sociais, a interação através de comentários é inequivocamente a menos utilizada. Apenas 12,3 por cento das publicações (n=52) apresentam interações sob a forma de comentários. No entanto, observámos como as páginas da sociedade civil (de

associações, clubes ou pessoas) se destacam como palcos de participação discursiva aberta, com 21,7 por cento das mensagens a serem comentadas (n=26).

Para aprofundar a análise da deliberação, importa compreender de que modo essa discursividade se traduz em dialogismo, atendendo a que a prática dialógica é um dos elementos fundamentais da deliberação. Nesse sentido, procedemos a uma análise em duas etapas, com identificação de *posts* com mais do que um comentário e, posteriormente, com identificação de quais dessas mensagens múltiplas correspondem a uma ação dialógica, por incluírem perspetivas distintas, e a uma ação responsiva, por apresentarem visões antagónicas sobre um mesmo tema. Assim, verificamos que apenas 6,4 por cento das publicações (n=27) surgem comentados por dois ou mais comentadores, sendo que a comunicação social se exclui desta categoria por não apresentar nenhuma publicação comentada por mais do que um indivíduo. Mais uma vez, a Sociedade Civil surge destacada, com 15 por cento de mensagens comentadas (n=18) por vários cidadãos. Tanto no caso das Juntas de Freguesia (n=3, 4,2%) como do Município (n=6, 3,8%) é reduzido o número de publicações com mais do que um comentário. No entanto, o comentário múltiplo não equivale necessariamente a uma prática dialógica. Os enunciados podem emergir desconetados entre si, como assinalam Sampaio, Maia e Marques (2010), e podem desviar-se da prática dialógica, por incluírem apenas visões similares.

**Tabela 49.** Comentários, dialogismo e responsividade em redes sociais, por tipo de entidade detentora da página

| | >1 comentário | | Dialogismo | | Responsividade | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | n | % | n | % | n | % | n |
| Município | 6 | 3,8 | 3 | 1,9 | - | - | 159 |
| Juntas de Freguesia | 3 | 4,2 | - | - | - | - | 72 |
| Sociedade Civil | 18 | 15,0 | 2 | 1,7 | 1 | 0,8 | 120 |
| Comunicação social | - | - | - | - | - | - | 73 |
| Total | 27 | 6,4 | 5 | 1,2 | 1 | 0,2 | 424 |

Assim, observamos que apenas 1,2 por cento das mensagens revelam uma prática dialógica nos comentários. É interessante verificar que, neste caso, a entidade onde emergem com maior frequência práticas dialógicas é o Município, com 1,9 por cento, embora com um valor muito idêntico à Sociedade Civil (1,7%), enquanto as publicações de Juntas de Freguesia não apresentam nenhum caso. Números relativos ao total de mensagens.

Mas, se aprofundarmos a análise apenas ao âmbito das publicações comentadas no Município e na Sociedade Civil, percebemos que 69,2 por cento das mensagens da Sociedade Civil apresentam mais do que um comentário, enquanto apenas 7,7 por cento revelam dialogismo. Pelo contrário, no âmbito da página do Município, se 37,5 por cento das mensagens comentadas apresentam mais do que um interlocutor, 18,8 por cento revelam dialogismo. Estes números demonstram que as páginas de redes sociais da Sociedade Civil, embora consideravelmente mais comentadas e com interações de diversos intervenientes, apresentam uma escassa dimensão dialógica. O que parece demonstrar que estas páginas estimulam a participação através de comentário de visões similares. Pelo contrário, nas redes sociais do Município, os cidadãos parecem sentir-se menos propensos a participar através de comentários, mas, quando o fazem, encontram nestas páginas um espaço mais propenso a uma troca de perspetivas dissemelhantes. Esta circunstância indica que o envolvimento participativo dos cidadãos, através de comentários, ocorre com maior frequência em espaços onde circulam visões mais similares. As páginas de redes sociais mais abertas a uma multiplicidade de perspetivas parecem surgir como menos convidativas para o comentário dos cidadãos, que parecem não se querer expor a visões dissonantes e preferir espaços de concordância de pontos de vista.

Em termos de temas, entre os diálogos emergentes nos comentários das redes sociais, observa-se uma tendência de reflexão acerca do comportamento cidadão em relação ao voto, que pode adquirir um carácter local, relativo a uma freguesia, mas sobretudo relativo a propostas.

Um exemplo dialógico relativo a um campo de futebol em Sabóia:

> "- Esse é aquele que levou relva artificial? ... no concelho que mais relva natural produz...?
>
> - Viva os campos da bola...quando tiverem doentes, vão até lá, dêem uns toques na bola que ficam logo bons. E uma extensão de saúde em condiçoes?!?!?! Não dá jeito, não...não há problema, com um joguinho de bola, esquece-se tudo.
>
> - Parabéns pelo novo campo!

No segundo caso, identificado na página do Município, também se debate a pertinência de um projeto:

> "- Fico sempre cheia de medo com estas requalificações de margens de rios, destrói-se sempre tanta coisa e a abordagem é sempre tão danosa! Espero sinceramente que o Município de Odemira tenha um olho bem vigilante para o que não deve ser destruído na margem do rio Mira...
>
> - Não fique, desloque-se à margem esquerda do Mira (perimetro urbano) e veja com os seus proprios olhos a vigilancia que tem tido...
>
> - Minha cara Fatima, certamente que as pessoas que elaboraram esta proposta conhecem muito bem o Rio Mira. Se depender da nossa vontade de certeza que a margem esquerda não ficará mais mal tratada do que já foi. Veja só essa imagem sff. [endereço de página de facebook]
>
> - Pois é tanta coisa que se destruiu e continua a destruir, ainda à poucos dias foi efectuada mais uma deposito de terras e terraplanagem da mesma junto à margem esquerda mas isso ninguém vê..."

Estas trocas de argumentos são em alguns momentos algo emocionais, mas demonstram a emersão de uma possibilidade de esfera pública. As trocas analisadas ocorreram também sempre com civilidade e com respeito mútuo.

É importante notar que os tipos de debate identificados não compreendem ação dialógica pré-decisão a propósito de diferentes propostas em votação. Os momentos dialógicos observados ocorreram no período pós-votação, em que existe uma troca de impressões sobre os resultados.

Ao nível da responsividade, verifica-se uma muito escassa presença (n=1, 0,2%), que ocorre numa página da Sociedade Civil (n=1, 0,8%), invertendo a lógica de maior dinâmica dialógica nas páginas municipais. Neste momento único de dialogismo responsivo, encontramos uma troca de perspetivas em relação a um pavilhão em Almograve/Longueira, em que os intervenientes debatem a seleção deste projeto em detrimento de outros, questionando as opções:

> "- um pavilhão em porto covo já existe... uma população no almograve/longueira de cerca de 1500 pessoas... o pavilhão certamente irá servir para? ???? criar postos de trabalho, infraestruturas para atrair turismo todo o ano? criar algum tipo de produção interna, desenvolvimento e crescimento econômico para a nossa aldeia? temos clima!!! Temos espaço, não estou a ver os turistas enfiarem se em pavilhões, no entanto...

> campismo...rotas guiadas pela natureza (caminhadas/peregrinação), locais com apoios aos caravanistas que recebemos de todo o mundo. Divulgação, do melhor que temos, vai se traduzir no retorno em forma de turismo e logo em crescimento econômico... fica uma reflexão, afinal quem não se lembra do Almograve de há 30 anos?!.... Aquelas dunas tinham vida, e o Almograve movimento saudável.
>
> - O pavilhão não servirá só para bailes e festas, mas também para iniciativas de carácter cultural, como exposições de artistas locais, teatro, gastronomia do concelho, um sem numero de inciativas que agora não se conseguem realizar durante os meses de Outono/Inverno. O Almograve não vive só para o turismo, também vive dele mas primeiro temos que pensar nos que cá vivem ao longo do ano e por vezes nada tem de oferta cultural.
>
> - Exatamente! Boa! no entanto para turismo, e é ai que reside a chave da criação de economia auto sustentável, face ao clima e condições que temos, pode-se fazer muito, muito mais! O que seria benéfico para TODOS, pois com certeza as exposições dos locais, os bailes e peças de teatro peço desculpa, mas duvido que melhorem condições econômicas, para alguém na nossa terra, uma vez que neste momento espaços como bienais, estão a fechar... agora imaginemos, um parque campismo, necessita, funcionários todos o ano. Um posto de turismo também, caminhadas com guias, necessita guias todo o ano, (caminhadas, de lazer, fotográficas, de estudo, geólogas, etc), logo vários tipo de guias, várias pessoas a empregar....entre tanto mais vocacionado para com o que se pode obter do turismo organizado ;) afinal, como dizia pessoa..."Deus quer, o homem sonha, a obra nasce"...que nasça mais do que só betão...e que nasça para todos ;) (não leve a mal, fica aqui a minha humilde reflexão, sobre uma aldeia que tanto amo, e gostava de vê-la andar para a ...frente) força para os vossos projectos :)"

Este exemplo único assenta numa argumentação frágil cuja responsividade pode ser questionável. Contudo, será o melhor exemplo de uma troca de perspetivas antagónicas sobre soluções económicas e a opção pelo turismo.

**Website e cartazes.** O website da OP Odemira e os diversos cartazes da abordagem ao dialogismo não são objeto de análise dialógica, por razões similares, embora de origem distinta.

No caso dos cartazes, a natureza destes dispositivos praticamente exclui essa possibilidade. Podemos assinalar dialogismo numa análise do conjunto de cartazes, mas na análise de cada unidade, normalmente consagrada à promoção de um projeto específico, o dialogismo encontra-se ausente. Apenas os cartazes do município cumprem os princípios de inclusão e de dialogismo, através da apresentação equitativa das 14 propostas em debate no OP Odemira 2016. Neste modelo municipal, no mesmo dispositivo aglutinam-se discursos breves sobre todas as diferentes propostas, com referência ao número das propostas, designação, localização, freguesia, nome do proponente e valor previsto para a intervenção.

Em relação ao website, existia a possibilidade de inclusão de um fórum de debate, em que os participantes e interessados pudessem partilhar os seus pontos de vista sobre o OP e sobre as propostas em debate, como acontece em outros OP (Sampaio et al., 2010), mas o Município não tomou essa opção. Assim, o website do OP assegura uma visibilidade equivalente para todas as propostas, no que se pode entender como um mecanismo dialógico, mas limita o enriquecimento desse diálogo, pela não inclusão das vozes dos diversos participantes.

## Transmissões

No âmbito da teoria dos sistemas deliberativos, no sentido de analisarmos a possibilidade de um subsistema de *media* deliberativo, decidimos recorrer à proposta de Fleuss de analisar essa hipótese através das transmissões de ideias (Fleuß et al., 2018). Uma possibilidade que havia sido abordada antes (Parkinson & Mansbridge, 2013), a propósito do problema da dissociação ("*decoupling*"), quando não existe uma transmissão de ideias entre as partes.

A abordagem sistémica interpreta os *media* como conetores de inúmeras partes do sistema deliberativo. Por exemplo, poucos cidadãos conhecem as transcrições dos debates parlamentares e tão pouco têm consciência do que outros cidadãos estão a defender noutras localizações. O conhecimento dos cidadãos do que se discute governamentalmente e na esfera pública resulta principalmente do que é veiculado pelos *media*, de acordo com os enquadramentos e perspetivas partilhados. Assim, é necessário um estudo para além de arenas específicas para compreender de que modo cada espaço é influenciado pelas interações entre as várias partes do sistema deliberativo como um todo. Os sistemas deliberativos comportam uma abordagem abrangente, que interpreta

o processo deliberativo e todas as partes como um todo, ultrapassando a simples soma de momentos deliberativos (Mansbridge et al., 2013).

Deste modo, atendendo a que o subsistema de *media* que integra o sistema deliberativo do OP Odemira é composto por diversas partes, correspondentes a órgãos de comunicação social, cartazes, redes sociais ou websites, decidimos analisar a circulação de ideias nesse subsistema. Decidimos, numa primeira análise, tentar perceber qual a percentagem de artigos e publicações que abordam as características das propostas em debate em três tipos de meios de comunicação: Imprensa, comunicação social digital, e redes sociais na internet. Nesta abordagem, excluímos a comunicação social das redes sociais, reduzindo o número de unidades de rede social em estudo (n=351), por não ter sido identificada nenhuma publicação em que constassem propostas em discurso publicado na rede social. Essa circunstância deve-se à natureza da maioria das publicações dos meios de comunicação social nas redes sociais, que se limitam a *shovelware*, com a simples partilha de ligações.

Ao perspetivarmos a abordagem destes três tipos de meios de comunicação, observamos um padrão bastante similar entre a imprensa (n=64, 41,3%) e a comunicação social digital (n=93, 42,7%), que apresentam percentagens similares de artigos com abordagens às propostas em debate. Em contraponto, as redes sociais na internet – do município, juntas de freguesia e sociedade civil – apresentam uma percentagem consideravelmente mais baixa de publicações com incidência nas propostas (n=103, 29,3%).

**Tabela 50.** Publicações com abordagem às propostas em debate no OP, por tipo de *media*

| | n | % | n |
|---|---|---|---|
| Imprensa | 64 | 41,3 | 155 |
| Comunicação social online | 93 | 42,7 | 218 |
| Redes sociais | 103 | 29,3 | 351 |
| Total | 260 | 35,9 | 724 |

Num segundo nível de análise, procuramos perceber o grau de atualidade da abordagem às propostas, de modo a entender se o foco se verifica nas edições presentes ou em propostas relativas a anteriores edições, refletidas sob a forma de projetos em curso ou em inauguração

Deste modo, verifica-se uma afirmação clara do valor de atualidade, com 71,8 por cento dos artigos e publicações sobre propostas a revelarem-se referentes à edição do OP em curso. Esta tendência acentua-se nos casos da imprensa (81%) e das redes sociais na internet (83,5%). No entanto, no caso da comunicação social digital, apesar da primazia dos conteúdos atuais (52,7%), observa-se uma distribuição muito mais equilibrada, com uma percentagem de 47,3 por cento de artigos relativos a propostas e projetos de edições antecedentes.

**Tabela 51.** Publicações com abordagem às propostas em debate no OP na edição atual do OP e em edições anteriores, por tipo de *media*

| | OP anteriores | | OP atual | |
|---|---|---|---|---|
| | n | % | n | % |
| Imprensa [16] | 11 | 17,2 | 52 | 81,3 |
| Comunicação social online | 44 | 47,3 | 49 | 52,7 |
| Redes sociais | 17 | 16,5 | 86 | 83,5 |
| Total | 73 | 28,2 | 186 | 71,8 |

Contudo, o critério da atualidade da edição do OP é insuficiente para discernir sobre a possibilidade de aplicação da informação adquirida na decisão sobre as propostas em debate. Deste modo, considerámos um segundo critério temporal relativo ao momento de decisão através do voto. Nesse sentido, procuramos saber qual a percentagem de artigos e publicações relativos a propostas que se verificaram anteriormente ao momento de decisão e qual a percentagem que se tornou pública apenas após o momento de decisão. Assim, verificamos que a maioria dos artigos e *posts* foram publicados em momento posterior ao momento de decisão (61%). Estes artigos e *posts* posteriores ao momento de decisão correspondem sobretudo a três tipos: (1) informação relativa aos resultados da votação, com inclusão de algum detalhe a respeito das propostas selecionadas através do voto; (2) informação respeitante a propostas que se encontram em execução, nomeadamente no decurso de obras; e (3) informação relativa a propostas transformadas em projetos inaugurados.

Mais uma vez verificamos um paralelismo grande entre o comportamento da imprensa, que apresenta 67,2 por cento da informação sobre propostas após o momento de decisão, e a comunicação social digital, para quem 68,8 por cento da informação publicada sobre as propostas é posterior ao momento de decisão. Observamos, assim, que o critério

[16] Uma unidade de imprensa foi excluída desta contagem por conter simultaneamente referências a propostas de OP anteriores e do atual.

noticioso parece avesso ao debate deliberativo, mas particularmente propenso ao processo competitivo, através do anúncio dos escolhidos e da execução dos projetos. Relativamente à abordagem das propostas em debate nos OP, para a comunicação social o valor-notícia (Traquina, 2007) emerge nos momentos de consagração dos vencedores, execução das obras e inaugurações.

Contrastante com este critério de noticiabilidade pouco apto para o tempo da deliberação, observamos que o comportamento dos *media* sociais se pauta por uma ligeira predominância da antecedência. Nas redes sociais na internet, 50,5 por cento das publicações relativas a propostas ocorreram em momento antecedente à decisão, enquanto 49,5 por cento se verificaram em fase posterior. Ou seja, mais do que a comunicação social, em papel ou digital, foram as redes sociais que mais frequentemente procuraram apresentar as propostas em debate em momento anterior à decisão.

**Tabela 52.** Publicações com abordagem às propostas em debate no OP anteriores e posteriores ao momento de decisão, por tipo de *media*

| | Anterior a decisão do OP | | Posterior a decisão do OP | |
|---|---|---|---|---|
| | n | % | n | % |
| Imprensa [17] | 20 | 31,3 | 43 | 67,2 |
| Comunicação social online | 29 | 31,2 | 64 | 68,8 |
| Redes sociais | 52 | 50,5 | 51 | 49,5 |
| Total | 101 | 39,0 | 158 | 61,0 |

Se o momento de publicação pode permitir averiguar da possibilidade de debate anterior à decisão deliberativa, existe um outro critério fundamental para aquilatar dessa possibilidade, nomeadamente respeitante ao critério de inclusão. A inclusão em processos deliberativos pode medir-se pela presença de diferentes atores e vozes, mas também através da inclusão de diferentes pontos de vista. Nesse sentido, podemos considerar que a inclusão de informação relativa a diferentes perspetivas, mesmo que a partir de um mesmo porta-voz, nomeadamente um porta-voz neutro, pode corresponder a uma afirmação do critério de inclusão. Assim, procuramos perceber se a informação publicada em artigos e *posts* em jornais, comunicação social digital e redes sociais se notabiliza pela pluralidade das propostas.

[17] Uma unidade de imprensa foi excluída desta contagem por conter simultaneamente referências a propostas em momento pré e pós decisão do OP.

Numa visão geral sobre o comportamento dos diferentes meios de comunicação, percebemos que apenas 7,3 por cento dos artigos e publicações comportam a enunciação de todas as propostas em debate. Em 22,3 por cento dos artigos e publicações em redes sociais são dadas a conhecer algumas das propostas, em número inferior a metade do total, e em 46,9 por cento é divulgada exclusivamente uma proposta. Em 23,5 por cento dos casos a informação é genérica, não sendo atribuível a um determinado número de propostas. Encontra-se nestes casos essencialmente informação geral sobre a diversidade de propostas:

> "incidem sobre projetos de investimento em espaços públicos, com vista à melhoria e/ou criação de equipamentos culturais, desportivos e de lazer. Entre as propostas há a criação de ecovias, espaços museológicos, jardins, recuperação de edifícios para fins recreativos e desportivos".

**Tabela 53.** Publicações com abordagem às propostas no OP, por quantidade de propostas e tipo de *media*

| | Totalidade | | Até metade das propostas | | Uma proposta | | Não aplicável | | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | n | % | n | % | n | % | n | % | n |
| Imprensa | 5 | 7,8 | 17 | 26,6 | 23 | 35,9 | 19 | 29,7 | 64 |
| Com. social online | 4 | 4,3 | 22 | 23,7 | 39 | 41,9 | 28 | 30,1 | 93 |
| Redes sociais | 10 | 9,7 | 19 | 18,4 | 60 | 58,3 | 14 | 13,6 | 103 |
| Total | 19 | 7,3 | 58 | 22,3 | 122 | 46,9 | 61 | 23,5 | 260 |

A escassez de publicações que abordem todas as propostas em debate é transversal aos diversos tipos de *media*, variando entre 9,3 por cento das mensagens em Redes sociais e 4,3 por cento na comunicação social online.

As publicações acerca de uma proposta única são dominantes em todos os diferentes *media*, mas sobressaem sobretudo ao nível das Redes sociais, atingindo neste caso quase 60 por cento do total. Na comunicação social existe uma maior tendência para uma abordagem a um conjunto restrito de propostas. Esta abordagem poderá estar associada à gestão de um espaço limitado na comunicação social, mas também a uma abordagem que privilegia os vencedores do processo de votação.

Como referido antes, as Redes sociais surgem mais comummente associadas a publicações de abordagem a uma proposta única (58,3%), mas uma observação mais minuciosa, segmentada pelos diferentes tipos de entidades, revela uma grande diferença entre as redes sociais institucionais do município e juntas de freguesia, em que 21,7 e

21,4 por cento dos *posts* abordam todas as propostas, e as redes sociais da sociedade civil, em que apenas 3 por cento comportam a mesma abordagem à totalidade. Pelo contrário, quando o foco da análise incide na informação sobre uma proposta única, notamos que 69,7 por cento das mensagens divulgadas pela Sociedade Civil se encontram neste tipo. Deste modo, verificamos que é principalmente entre as redes sociais institucionais que se encontra uma maior percentagem de informação plural, enquanto é nas redes sociais da sociedade civil que se verifica uma maior informação respeitante a projetos específicos. Estes números permitem-nos inferir que é entre a sociedade civil que se encontra uma maior energia na divulgação e mobilização de propostas concretas. A informação procura ativamente promover a participação, mas não a deliberação. Algo que transparece dos números das redes sociais, mas que também pode ser observado nos diferentes cartazes difundidos sobre as propostas. Pelo contrário, as redes sociais institucionais, nomeadamente do município, inscrevem-se essencialmente numa dinâmica de promoção da participação genérica, através do apelo ao voto, mas também se estruturam em torno da ideia de deliberação, através de informação plural sobre as diferentes propostas em votação.

Se a dimensão de inclusão e de pluralismo pode ser verificada a partir de uma análise da presença das diferentes propostas em artigos na comunicação social e publicações em redes sociais, a presença dessas propostas nos *media* pode adquirir diferentes graus. Pode estar a referir-se apenas a uma alusão breve à existência dessa proposta, através do título, ou pode adicionar outra informação mais ou menos significativa, como o nome do proponente, localização, valor ou outros detalhes de realização. Assim, procuramos descortinar a existência de informação adicional sobre as propostas divulgadas, verificando duas variáveis: proponentes e detalhes sobre a proposta. No primeiro caso pretende-se verificar se a alusão às propostas inclui a referência aos proponentes das mesmas. No segundo caso, pretende-se verificar se existe alguma informação adicional relativamente a detalhes sobre as propostas.

No primeiro caso, observamos que a autoria das propostas está bastante diluída, sendo que apenas 20,8 por cento dos artigos e publicações relativos a propostas mencionam o nome dos proponentes das mesmas. No entanto, existem variações entre os diferentes *media* consultados. A imprensa é o tipo de *media* onde se verifica uma maior atenção a este elemento informativo (31,3%), em contraste com a comunicação social digital (15,1%) e redes sociais na internet (19,4%).

**Tabela 54.** Publicações com abordagem às propostas em debate no OP com detalhes e identificação de proponentes, por tipo de *media*

| | Propostas com detalhes | | Propostas com identificação de proponentes | |
|---|---|---|---|---|
| | n | % | n | % |
| Imprensa | 33 | 51,6 | 20 | 31,3 |
| Comunicação social online | 47 | 50,5 | 14 | 15,1 |
| Redes sociais | 34 | 33,0 | 21 | 19,4 |
| Total | 114 | 43,8 | 54 | 20,8 |

Em relação à inclusão de detalhes informativos sobre as propostas, verifica-se que em mais de metade das publicações que abordam as propostas do OP (n=146, 56,2%), analisadas nos diferentes tipos de *media*, não dispõem de qualquer informação com detalhes que permitam uma decisão informada. Esta tendência agrava-se ao nível das redes sociais na internet. Neste caso, somente em 33 por cento das publicações se encontra essa informação com detalhes que suportem a decisão.

## Transmissões de propostas de 2016

Em virtude da escassa informação disponível acerca das propostas candidatadas ao orçamento participativo, decidimos avançar para uma análise das transmissões de propostas ao longo de diferentes *media*.

No sentido de compreendermos a transmissão de ideias entre as diversas partes do subsistema de *media*, decidimos partir de um conjunto de ideias devidamente definidas e estabilizadas, e perceber de que modo essas ideias são transmitidas ao longo deste subsistema. Para esse efeito, tomamos como ponto de partida as propostas em votação no Orçamento Participativo Odemira de 2016, conforme publicamente divulgadas pelo Município. De acordo com a informação disponível no documento "Lista de Propostas Detalhadas 2016", essa informação encontra-se organizada em seis itens: número da proposta, título ou designação, texto descritivo, localização, freguesia e proponente. A esta estrutura adicionamos ainda um sétimo item, patente nos cartazes de divulgação das propostas e no website do OP, que é o valor da proposta.

Assim, a nossa análise incide na observação da forma como estas propostas circulam nas diferentes partes do subsistema de *media*. Para isso, procurámos identificar de que modo e com que frequência as designações das propostas estão presentes, mas também as diferentes componentes enunciadas atrás. Tentamos verificar se em relação a cada proposta existe uma transmissão de componentes como a localização, o valor ou

proponentes, assim como a transmissão de elementos fundamentais da argumentação explicativa. Sempre que possível, essa análise faz-se diacronicamente, antes e depois do conhecimento dos resultados das votações.

Assim, tendo como ponto de partida as transmissões num processo deliberativo e tomando o Orçamento Participativo de Odemira 2016 como caso de estudo, recolhemos e analisámos 19 publicações em redes sociais na internet, 6 artigos de imprensa e 9 artigos na comunicação social digital, num total de 34 mensagens focadas em uma ou mais propostas do OP Odemira 2016. Entre estas 34 mensagens, 17 correspondiam a uma data antecedente ao momento de decisão e apresentação de resultados (12 de dezembro de 2016), sendo 3 da imprensa, uma (1) na comunicação digital e 13 nas redes sociais na internet.

Assim, percebemos que a circulação das 14 propostas teve índices relativamente baixos nestas 34 mensagens. Em apenas cinco (5) artigos e publicações são apresentadas todas as publicações em debate no OP'2016. Ao longo destes 15 artigos e 19 publicações em redes sociais na internet, verificamos que a média de designações de propostas referidas não ultrapassa as 3,9 do total de 14 propostas, que corresponde a menos de um terço do que seria possível (28,2%).

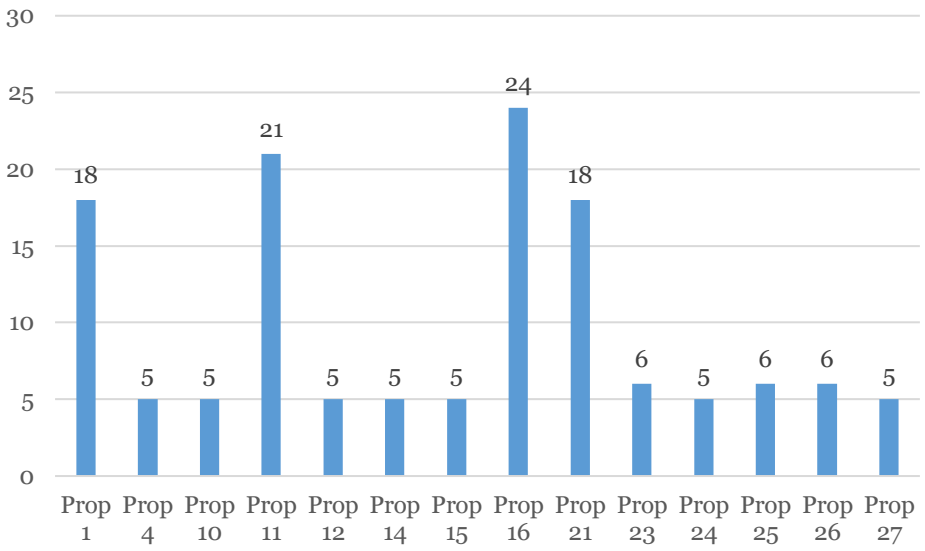



**Figura 9.** Número de presenças de cada uma das 14 propostas em debate no OP'2016 nos 34 artigos e publicações de *media* identificados, em números absolutos

Apenas as propostas escolhidas pelo público, através da votação, têm alguma visibilidade, surgindo entre 18 e 24 vezes nas mensagens analisadas. A generalidade das

outras propostas não ultrapassam as cinco referências em artigos e publicações de listagem das propostas em concurso no OP'2016. No entanto, se nos concentrarmos em exclusivo no período antecedente à decisão, verificamos que a situação se agrava, pois encontramos uma média de 2,4 referências por artigo e publicação. Somente após a divulgação dos resultados da votação é que a comunicação social atenta nas características dos projetos e empreende alguma divulgação das especificidades.

No sentido de apurarmos o teor das transmissões entre diferentes meios de comunicação, adotámos a listagem de "Propostas detalhadas 2016", conforme publicada pelo município de Odemira, e procurámos verificar de que modo essa informação circulava ao longo do processo de transmissão. Assim, começámos por articular a informação em torno de 14 propostas selecionadas para o debate e escolha dos cidadãos, em relação às quais, e em função do texto patente nas "Propostas Detalhadas", subsegmentámos a informação em sete tópicos: designação da proposta, número, localização, freguesia, proponente, valor e descritivo da proposta. A partir desta segmentação procurámos perceber quais os índices de transmissão das propostas ao longo dos *media*, em função da designação, mas também em função a itens específicos como a numeração da proposta, nome do proponente, localização e freguesia, valor ou descritivo.

Se a visibilidade das propostas é baixa, os detalhes e as referências específicas são ainda mais reduzidos. Na imprensa, os descritivos identificados reduzem-se a notícias complementares ou caixas, como "Projectos candidatos", no jornal Sudoeste, em 30 de setembro de 2016, ou "As 14 propostas", no jornal CA, em 7 de outubro de 2016, nas quais surgem curtas referências ao título, localização e valor previsto para cada proposta.

Encontramos uma média de 2,4 referências à localização, por artigo, e uma média de 2,3 referências ao valor previsto da proposta. O nome dos proponentes da proposta surge com uma frequência média de 0,4 por artigo, enquanto os descritivos não ultrapassam os 0,5. Ou seja, em cada dois artigos ou publicações, apenas um ilustra a referência a propostas com informação adicional sobre as mesmas.

No período antecedente à divulgação de resultados, apenas nas redes sociais foi possível encontrar informação com maior detalhe sobre as propostas. Essa informação faz-se de dois modos: através de informação sobre uma proposta específica, nomeadamente a partir de iniciativas da sociedade civil na promoção de uma determinada proposta ou através de informação secundária agregada a mensagens, sob a forma de *hiperlinks*, como se verifica com frequência no caso do município.

Em relação ao primeiro tipo, por exemplo, na página Viver Milfontes, na rede social Facebook, encontramos um post que solicita o voto na proposta 11, com uma imagem que descreve a intervenção, na qual se encontra um descritivo das ações:

> "VOTA PROPOSTA 11 – REABILITANDO OS ESPAÇOS / Melhoramento dos balneários do Clube Desportivo Praia de Milfontes. / Toldo de protecção na zona de recreio da escola primária de Vila Nova de Milfontes. / Polidesportivo junto ao Mercado Principal: colocação de nova vedação, pintura de muretes e pavimento em relva artificial. / Polidesportivo do Arneiro do Gregório: colocaçáo de nova vedação, pinturas de pavimento e muretes."

Também na página do Clube Fluvial Odemirense, foi possível identificar uma partilha de uma mensagem individual, com descritivo da proposta 26:

> "Então vamos todos votar na proposta 26 que é a mais simpática. Ao votar nesta proposta está a votar no futuro do CFO, e no melhoramento das condições para a prática do desporto para a juventude (e não só) do concelho de Odemira. / No folheto que está em anexo, a ordem é a seguinte: na primeira imagem está o edifício com as atuais instalações do CFO, / Na segunda estão a parte atual e uma parte da maquete onde vão ser construídos o ginásio e angar, respeitantes à proposta de 2014, / Na terceira estão a parte atual, a parte do OP de 2014 e o OP deste ano que contempla a construção dos balneários e ampliação do angar, são mais 250 metros quadrados que vão acabar com os barcos na rua e conter uns balneários que os nossos atletas merecem. Se vencermos este OP, ficamos muito mais perto da realização das instalações previstas na maquete da imagem de baixo. / Vá lá, não se iniba e ajude-nos a concretizar este sonho. // Obrigado."

Contudo, como referimos, em ambos os casos, trata-se de mensagens de apelo ao voto, relativas exclusivamente a uma única proposta, à semelhança de outras com idêntica estrutura.

Na imprensa e comunicação social digital, a presença de informação relativa às propostas ocorre quase exclusivamente após a fase de decisão. Como acontece no jornal digital Sul Informação, em 14 de dezembro de 2016:

> "Pretende o Centro promover o produto artesanal com valor cultural acrescentado, entre a tradição e a inovação, através da realização de eventos, de residências criativas e formação, do desenvolvimento de novos produtos e de parcerias para a valorização do artesanato regional no âmbito do turismo em espaço rural, cultural e etnográfico"

Ou no jornal Sudoeste, de 23 de dezembro de 2016:

> "prevê a construção de um jardim no bairro municipal que incluirá equipamentos de ginástica e parque infantil, com arranjo da mina de água existente no local."

Os cartazes encontrados no espaço urbano foram identificados em datas antecedentes ao período de votação, mas em alguns casos poderão ter tido uma permanência prolongada para além do momento da decisão. Contudo, o seu perfil é exclusivamente antecipatório, com o objetivo de alertar para o OP e para propostas candidatadas. Segundo este formato, não observámos no ano de 2016 qualquer informação pública pós-resultados.

Antes da votação, foi possível encontrar duas tipologias de cartazes. Um primeiro tipo que se resume ao cartaz do Município, composto por número de proposta, título, localização, freguesia, proponentes e valor de todas as propostas expostas a votação, num design muito simples de letras azuis sobre fundo branco, que foi replicado e difundido por todas as freguesias do concelho e pelos lugares de votação. Esta tipologia, apesar de incluir muita informação adicional, exclui quaisquer detalhes sobre as propostas.

O segundo tipo, com origem na sociedade civil, é composto por uma teia anárquica de cartazes diversos de promoção específica de uma proposta. São desenhados de modo muito variável, consoante os seus criadores, com recurso a uma panóplia de cores e designs, mas com o denominador comum de procurarem salientar o número de uma proposta e assinalarem o título da mesma.[18] Estes cartazes têm o objetivo concreto de promoverem o voto numa determinada proposta, normalmente na freguesia em que se encontram localizados.

Esse objetivo de promoção do voto num projeto específico implica uma partilha de informação acerca do mesmo, no sentido de convencer os outros votantes. Deste modo,

[18] É possível consultar o formato de alguns destes cartazes na parte da secção de Apêndices relativa a imagens de cartazes (Apêndice 8).

alguns cartazes refletem alguma ênfase nos detalhes. É possível encontrar-se notas mais ou menos completas sobre a intervenção prevista nas propostas:

> "Proposta 14: / . Aumentar segurança dos Passeios Públicos ao longo da estrada N120 / . Construir passadeiras em lomba como medida de segurança e controlo de velocidade / . Instalar novos semáforos e melhor sinalização / . Expandir a arborização existente ao longo do percurso incluindo áreas de descanso"

> "Melhoramento dos balneários do Clube Desportivo Praia de Milfontes / Toldo de protecção na zona de recreio da escola primária de Vila Nova de Milfontes / Polidesportivo junto ao Mercado Principal: colocação de nova vedação, pintura de muretes e pavimento em relva artificial. / Polidesportivo do Arneiro do Gregório: colocação de nova vedação, pinturas de pavimento e muretes"

No entanto, este modelo não corresponde à maioria das unidades analisadas, em que optam por uma estrutura simplificada de apelo ao voto, número de proposta, título e datas de votação presencial.

Este défice de detalhe informativo reflete-se na perceção que os inquiridos têm da informação sobre as propostas. Nas respostas à questão aberta 4.7., do questionário "Acesso a informação sobre o Orçamento Participativo", na base das críticas sobre a insuficiência de discurso encontra-se a perceção de que existe um défice de informação acerca das propostas em debate, sendo que esta informação deveria ser apresentada de modo mais detalhado e com conteúdos mais descritivos:

> "A informação sobre cada projeto deve ser mais detalhada e clara." (F, 46-50, Ensino Superior)

> "Deverá em meu entender ser mais descritivo" (F, 61-65, Superior incompleto)

Este défice de informação sobre as propostas é algo que ocorre também na imprensa, onde os textos de divulgação das propostas se limitam normalmente a uma apresentação sucinta, apenas através de um título que pouco significa para os leitores, excluindo detalhes sobre o projeto:

> "As propostas apresentadas, normalmente nos jornais, está mencionado apenas o titulo dos projetos, deveriam desenvolver um pouco mais." (M, 41-45, Ensino Secundário)

Por fim, na análise ao website do OP de Odemira, verificámos que é possível tomar conhecimento de todas as propostas em debate no orçamento participativo. Relativamente a todas estas propostas era possível encontrar informação detalhada, mas apenas para os utilizadores que estavam inscritos no sistema. Assim, um visitante ocasional, que não estivesse inscrito como votante, não podia aceder a mais do que informação geral, mas uma vez inscrito no sistema, passava a deter acesso à informação publicada nas "Propostas Detalhadas 2016".

Em resumo, a partir da amálgama diversa do conjunto das 14 propostas, excluindo-se o website e os cartazes, em virtude das suas naturezas distintas, e concentrando a nossa investigação nas redes sociais, imprensa analógica e comunicação social online, observamos que a diversidade dos 14 títulos das propostas se encontra presente em 28,2 por cento dos artigos e *posts*. A localização e o valor das propostas são os itens que, de seguida, mais frequentemente são referidos, com 16,8% e 16,6%, respetivamente.

A identificação do proponente (2,9%) e o descritivo do projeto (3,8%) são os segmentos de informação que menos circulam através de transmissões. Estes números de circulação de transmissões de propostas ao longo de diferentes tipos de *media*, a partir das propostas detalhadas apresentadas, demonstram que os índices de porosidade e transmissibilidade são baixos, mesmo em relação ao simples enunciado das propostas. Quando detalhamos a análise, verificamos algum interesse relativamente à localização e aos valores envolvidos nas propostas.

Elementos como o nome do proponente e o descritivo da proposta praticamente desaparecem ao longo das transmissões no subsistema de *media*. Se, no primeiro caso, do ponto de vista da deliberação, o nome do enunciador não é um fator muito relevante, uma vez que mais do que o enunciador, o fundamental é a razão da proposta, esta característica da deliberação faz com que a ausência dos descritivos das propostas adquiram um carácter de alguma gravidade. O desaparecimento destes descritivos das transmissões do subsistema de *media*, retiram um elemento importante para a ponderação racional e para a decisão. Desse modo, o critério de decisão dos cidadãos votantes poderá residir noutros elementos que não os critérios de racionalidade ou terão necessidade de recorrer a informação junto de outros elementos que não o subsistema de *media*.

**Tabela 55.** Componentes das propostas presentes nas publicações analisadas (em números absolutos)

| | Número | Título | Descritivo | Localização | Freguesia | Proponente | Valor |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Proposta 1 | 2 | 18 | 3 | 8 | 2 | 2 | 7 |
| Proposta 4 | 1 | 5 | - | 4 | 1 | - | 5 |
| Proposta 10 | 1 | 5 | 2 | 4 | 2 | - | 5 |
| Proposta 11 | 6 | 21 | 6 | 13 | 3 | 6 | 9 |
| Proposta 12 | 1 | 5 | - | 4 | 1 | - | 5 |
| Proposta 14 | 1 | 5 | - | 4 | 1 | - | 5 |
| Proposta 15 | 1 | 5 | - | 4 | 1 | - | 5 |
| Proposta 16 | 8 | 24 | 4 | 9 | 2 | 2 | 7 |
| Proposta 21 | 2 | 18 | 2 | 7 | 2 | 2 | 6 |
| Proposta 23 | 1 | 6 | - | 5 | 2 | 1 | 5 |
| Proposta 24 | 1 | 5 | - | 4 | 1 | - | 5 |
| Proposta 25 | 2 | 6 | - | 5 | 1 | - | 5 |
| Proposta 26 | 2 | 6 | 1 | 5 | 1 | 1 | 5 |
| Proposta 27 | 1 | 5 | - | 4 | 1 | - | 5 |
| Total | 30 | 134 | 18 | 80 | 21 | 14 | 79 |

## Síntese da Parte 3

Quando procuramos observar de que modo alguns elementos fundamentais do processo deliberativo emergem no subsistema de *media*, verificamos uma estrutura frágil e pouco propensa à deliberação. Assumidos inicialmente os elementos de inclusão e dialogismo, conseguimos perceber que estes elementos são escassos em quase todos os tipos de dispositivos de *media*.

Ao nível da inclusão, apesar de aparentemente se verificar uma abertura razoável dos meios de comunicação social à participação dos cidadãos, a presença de discurso é desequilibrada, sendo os cidadãos as fontes menos requisitadas no processo noticioso sobre o OP. Como seria de prever, atendendo às características dos meios de comunicação social, as fontes principais são os responsáveis autárquicos e as fontes profissionais do Município. Esta tendência surge refletida também ao nível do discurso direto. Quando verificamos a presença de discurso direto nos artigos, deparamo-nos com uma intensa presença de autarcas e de comunicados oficiais do Município. Mais uma vez, os cidadãos ficam remetidos a uma presença quase residual. Mesmo atendendo à natureza de envolvimento cidadão nas diversas fases dos orçamentos participativos, a diversidade de atores e vozes envolvidos nestes processos e no debate público não transparece na comunicação social.

As redes sociais na internet revelam-se mais abertas à participação cidadã, através de interações, nomeadamente por estarem abertas a comentários onde os cidadãos podem expressar as suas preferências por determinadas propostas. Efetivamente, modelos de interação apreciativos como os "gostos" e partilhas contribuem para uma maior

interação dos cidadãos. Menos intensos, mas igualmente comuns, os comentários proliferam nas redes sociais, em particular nas páginas de organizações da sociedade civil. Contudo, esta oportunidade não é totalmente aproveitada para fomentar o debate.

No domínio do dialogismo, no qual se procura identificar a ocorrência de debate em discursos com opiniões divergentes, observamos que a pluralidade de perspetivas também não abunda na imprensa analógica e comunicação social online. No entanto, as redes sociais na internet, em virtude da sua natureza participativa, poderiam constituir-se como uma oportunidade de interação discursiva mais frequente. Mas, a prática dialógica de troca de pontos de vista distintos manifesta-se igualmente pouco expressiva. É importante observar que as redes sociais de entidades da Sociedade Civil são mais propensas à interação pelo comentário, mas escassas na abertura ao dialogismo. Um comportamento que parece revelar uma "esferícula" participativa, em que os cidadãos que interagem na página de rede social de uma organização da Sociedade Civil atuam de acordo com um propósito comum e com discursos e interesses similares, no sentido de promoverem a proposta da organização que seguem. No caso específico das páginas do município, se é verdade que um menor número de cidadãos se dispõe a comentar, a dinâmica dialógica é ligeiramente mais intensa.

Por fim, a análise da transmissão de ideias patentes nas diferentes propostas em debate permite uma observação ao conjunto do subsistema de *media*, que atende o elemento de inclusão de uma perspetiva de pluralismo de diferentes pontos de vista. Assumindo a gama de propostas em debate como um campo de análise da diversidade de perspetivas, procurou-se entender de que modo se deu a circulação genérica das propostas entre os diferentes *media*. Nos artigos na comunicação social a respeito do orçamento participativo verifica-se uma atenção relativamente baixa às propostas em discussão. Apesar de o conteúdo das propostas e o seu debate serem essenciais para um processo deliberativo e para uma decisão consciente, menos de metade dos artigos sobre o OP, na imprensa e comunicação social digital, contemplam uma ou mais propostas em debate. Essa tendência agrava-se ao nível das redes sociais, com menos de um terço das publicações a aludirem a propostas ao OP. No entanto, verifica-se que as publicações da sociedade civil comportam uma maior referência a propostas (55%), o que parece demonstrar que muito do debate sobre as escolhas no orçamento participativo ocorre em debates informais realizados a um nível associativo ou de grupo, através de redes de associados ou amigos.

Se a circulação de informação sobre as propostas é reduzida, o efeito sobre a deliberação agudiza-se com a observação dos períodos de publicação. A condensação de publicação de artigos no último trimestre dos vários anos indiciava-o, mas uma análise do conteúdo permite confirmar que a maioria dos artigos alusivos a propostas ao OP acontece num momento pós-decisão. Quando são tornados públicos os resultados ou quando estão em desenvolvimento os projetos. Este comportamento, observado entre a comunicação social, parece indiciar uma cobertura jornalística essencialmente centrada na competição, prestando atenção aos vencedores, mas demonstrando desinteresse pelo processo de debate. Mais uma vez, as redes sociais na internet revelam um comportamento distinto, mais preocupado com o período pré-decisão, principalmente entre a sociedade civil. São os cidadãos e as estruturas associativas quem mais recorre à divulgação de propostas antecipadamente. No entanto, este comportamento de divulgação não está alicerçado verdadeiramente num debate. Um elevado número de publicações pré-decisão da sociedade civil tem enfoque numa única proposta, para a qual pretendem aliciar para o voto.

Por fim, o número de artigos e publicações com incidência no total de propostas em debate é relativamente baixo. Nas redes sociais é muito mais frequente encontrar artigos e publicações relativos a uma única proposta, principalmente entre as comunicações da sociedade civil. A comunicação social, em virtude dos seus critérios noticiosos e da escassez de espaço opta com frequência por uma exposição parcial de propostas, oferecendo visibilidade quase exclusivamente para as propostas escolhidas pelos votantes, em momentos pós-decisão. Quando é abordada a multiplicidade de propostas em concurso, esse tipo de comunicação ocorre essencialmente em listagens em notícias complementares. Esta características refletem-se na escassez de detalhes respeitantes ao conteúdo das propostas. Uma circunstância que é referida pelos cidadãos, em respostas ao questionário, nas quais assinalam o facto de as propostas serem apresentadas essencialmente através da titulação, sem informação adicional em relação às suas características.

É notória a baixa circulação de informação e a fraca ocorrência de transmissões. As transmissões observadas são essencialmente parciais, limitando-se a referir a designação das propostas, algumas vezes complementadas com a indicação da localização ou freguesia, valor indicativo ou proponente. O detalhe informativo sobre o teor das propostas encontra-se praticamente ausente das páginas de jornais e da comunicação online, particularmente no período que antecede a decisão, e encontra-se presente nas redes sociais na internet sobretudo em mensagens de apelo ao voto numa determinada

proposta. O mesmo acontece também com os cartazes de divulgação das propostas, produzidos e difundidos entre a sociedade civil.

Temos assim uma comunicação social que procura ser imparcial, relativamente mobilizada para o orçamento participativo, mas incoerente face ao processo deliberativo, promovendo quase exclusivamente as propostas escolhidas, numa lógica de democracia competitiva, com o elogio dos "vencedores". Por parte do município assiste-se a um posicionamento imparcial, determinado na garantia de oportunidades equitativas para todas as propostas, mas com uma dimensão comunicativa frágil. Os meios de comunicação do município privilegiam o discurso objetivo/factual, com incidência em informação sobre as normas de participação e sobre o calendário de voto e de assembleias participativas. Ainda no domínio institucional, assiste-se a um posicionamento híbrido das juntas de freguesia. Do ponto de vista da análise comunicacional observa-se um relativo empenhamento no processo, através da divulgação do OP, das suas normas e datas das iniciativas, mas a observação no terreno permitiu perceber um interesse específico na promoção das propostas sediadas nos seus territórios. Em muitos casos, foi possível aperceber-nos de um claro incitamento ao voto específico num determinado projeto, por parte de funcionários e eleitos de juntas de freguesia. Assim, apesar de algumas mensagens em redes sociais incluírem ligações ao conjunto de propostas, a ação local era quase exclusivamente de incentivo ao voto de proposta na freguesia. No entanto, a informação mais detalhada não era abundante, restringindo-se a algumas notas sobre as propostas nas redes sociais e nos cartazes.

Por fim, encontramos uma sociedade civil dinâmica e empenhada, em alguns casos envolvida no processo e promotora da participação, mas avessa ao processo deliberativo. A maioria do discurso da sociedade civil insere-se na dinâmica de promoção de uma proposta específica, através de mensagens de tipo interpelativo/apelativo a solicitarem o voto. Agregada a esta solicitação, foi possível vislumbrar alguma informação adicional sobre as propostas presente em redes sociais na internet e em cartazes.

## Parte 4: Acesso a informação e decisão dos públicos

Para concluir a investigação, procuramos agora verificar os índices de exposição transversal, a partir do conhecimento da diversidade de propostas em debate, e atendendo aos perfis sociodemográficos dos votantes e aos seus consumos de *media*.

No nosso estudo, verificámos a existência de um subsistema de *media* amplo, com diferentes tipologias e fontes a atuarem na esfera pública. Contudo, observámos que os *media* que constituem este subsistema desempenharam um papel frágil no processo deliberativo do OP, com disponibilização de pouca informação antecipatória acerca das propostas em debate e escassa diversidade de perspetivas e fontes de informação. Por outro lado, entre os cidadãos, identificámos hábitos modestos de acesso a informação nos *media*, tendência para consulta de informação através de um reduzido número de tipos de *media* e o recurso a fontes de informação afetiva e geograficamente próximas. Ou seja, encontramos um espaço público fragmentado, onde os votantes gravitam em torno de um reduzido número de *media* e de fontes de informação.

Estes dados suscitam um risco de reduzida exposição transversal (Mutz, 2007), com efeitos para o processo deliberativo, que se poderá manifestar através de um reduzido conhecimento das propostas em debate. Será interessante confirmar esta possibilidade e testar eventuais variações relacionadas com hábitos de consumo de *media* e fatores sociodemográficos.

Por outro lado, identificámos que as fontes de informação, mais do que os suportes de *media*, revelam uma diferente propensão para a partilha de informação. Enquanto a comunicação social e as fontes municipais, apesar das fragilidades discursivas, procuram uma abordagem mais deliberativa, com a exposição de um maior número de propostas, a comunicação da sociedade civil revela uma propensão para a explanação de mensagens interpelativas, de incentivo ao voto numa determinada proposta.

### Exposição transversal

A partir da conceção de que a deliberação é tanto mais bem-sucedida quanto os participantes detenham conhecimento das diferentes propostas em debate, procuramos entender qual é esse nível de conhecimento, entre os votantes inquiridos. Assim, o conhecimento revelado acerca da diversidade de propostas expostas a debate e em votação revela-se reduzido. Quase um quarto dos inquiridos (n=123, 23,7%) reconhecem

não conhecer mais nenhuma proposta além daquela em que votaram, enquanto 16,8 por cento (n=87) referem não conhecer mais do que uma outra proposta além daquela em que votaram. O que perfaz um total de 40,5 por cento de votantes (n=210) que afirmam não conhecer mais do que uma ou duas propostas. O grupo de votantes que indica conhecer 2 a 5 propostas é o mais numeroso (n=178, 34,4%). Apenas 14,1 por cento (n=73) dos inquiridos indica ter conhecimento de todas as propostas em debate.

**Tabela 56.** Número de propostas conhecidas pelos inquiridos, além da votada

| | n | % |
|---|---|---|
| Nenhuma (0) proposta | 123 | 23,7 |
| Uma (1) proposta | 87 | 16,8 |
| 2 a 5 propostas | 178 | 34,4 |
| 6 a 10 propostas | 27 | 5,2 |
| Mais de 10 propostas | 15 | 2,9 |
| Todas as propostas | 73 | 14,1 |
| S/ resposta | 15 | 2,9 |
| Total | 518 | 100,0 |

Em complementaridade ao conhecimento do número de propostas em debate, procurámos entender quais os critérios para essa seleção, assentando em quatro possibilidades. As respostas evidenciam uma clara perspetiva funcional do orçamento participativo, sendo que 53,9 por cento (n=279) dos inquiridos afirmam ter decidido a proposta em que votaram com base num critério de suprimento de uma necessidade das suas zonas de residência ou trabalho. Uma tendência que vem confirmar a perceção indiciada pelas respostas à pergunta 1.6, que apontavam uma visão instrumental dos OP.

**Tabela 57.** Principal razão para escolha da proposta votada assinalada pelos inquiridos

| | n | % |
|---|---|---|
| Corresponde a uma necessidade na minha zona de residência ou trabalho | 279 | 53,9 |
| É promovido por uma organização de que conheço o trabalho | 54 | 10,4 |
| Foi-me recomendado por amigos, familiares, vizinhos ou colegas | 62 | 12,0 |
| Entre todos os projetos é aquele que parece melhor | 93 | 18,0 |
| Outra | 16 | 3,1 |
| S/ resposta | 14 | 2,7 |
| Total | 518 | 100,0 |

O critério de qualidade das propostas é assinalado por 18 por cento dos inquiridos (n=93), enquanto a recomendação de amigos, familiares, vizinhos e colegas (n=62, 12%), e a seleção com base no conhecimento anterior do trabalho de uma organização (n=54, 10,4%) são indicadas de modo ainda menos expressivo.

Estes resultados confirmam a suposição de uma escassa exposição transversal dos inquiridos às propostas em votação, com consequências para o processo deliberativo. Ao mesmo tempo, a maioria dos votantes parece mais empenhada na participação do que na deliberação. Um elevado número detém-se no conhecimento de uma proposta, em que decide votar, sem atentar na gama de possibilidades em debate e sem conhecer outros pontos de vista. É também indicativo de uma deliberação débil que apenas cerca de um décimo dos inquiridos tenha afirmado conhecer mais de um terço das propostas.

Estes números parecem indicar a anteriormente referida postura de passividade em relação à procura de informação, patente nas entrevistas exploratórias. A generalidade dos entrevistados admitiu que o contacto inicial com o processo ocorreu de modo fortuito, através de um encontro casual com informação publicada em cartazes ou redes sociais ou a partir de um contacto direto com algum proponente de uma proposta a desafiar para votar:

> "Eu só recebi um SMS a explicar vagamente o projeto e como é que se votava." (F, 32)

> "Tive conhecimento numa parede. Estava um cartaz numa parede a informar que se poderia votar no dia tal (…) Foi através disso que tive conhecimento e fui votar. (…) Se eu não visse o cartaz passava." (M, 74)

> "É assim, os projetos começam a ser falados boca-a-boca aqui na vila e depois, por esse grupo que é empreendedor." (M, 56)

Este reduzido empenhamento na pesquisa de informação alia-se a uma conceção de participação que parece motivada por um interesse específico na sua área de residência ou de trabalho ou por uma vontade de auxiliar uma determinada instituição ou clube, sem dedicar grande atenção à diversidade de propostas em debate. Mais uma vez, a partir das entrevistas exploratórias apercebemo-nos de algumas afirmações nesse sentido:

> "Sim, nós podemos ver aquilo com uma visão mais geral. Podemos ver o que é benéfico para Milfontes ou o que é benéfico para o concelho. Se houver um projeto que é mais benéfico para o concelho do que para Milfontes, sou capaz

> de votar nele. Não tenho qualquer problema. Mas claro que se eu puder votar num projeto que seja para beneficiar aqui os meus vizinhos, claro que vou votar em Milfontes." (M, 56)

> "Eu acabei por fazê-lo, porque uns amigos meus estavam à frente de uma coletividade que tem uma série de iniciativas (…) Estava muito entusiasmada com o trabalho deles e nessa altura eles fizeram a proposta para um projeto de OP. Eu só recebi um SMS a explicar vagamente o projeto e como é que se votava (…) e votei assim imediatamente. Sem perceber muito bem sequer o que era o projeto" (F, 32)

> "Foi ligação à terra. Também não havia outro. O projeto era aquele. Não havia mais. Foi ajudar a beneficiar a terra." (F, 62)

Esta vontade de "beneficiar a terra" ou "beneficiar aqui os meus vizinhos", anunciada durante o trabalho exploratório, voltou a ser identificada ao longo do trabalho de campo, através da observação, e também em conversas informais, onde o verbo "ajudar" era frequentemente o mais pronunciado pelos votantes. As redes de vizinhança e a proximidade geográfica dos projetos surgiam enunciadas com frequência como as razões para votar num determinado projeto. Na votação para o OP parece emergir um imperativo de benefício do espaço local e da comunidade, que exclui a vontade de reconhecimento de outras propostas e a deliberação.

Também durante o trabalho de campo, durante a aplicação de questionários, apercebemo-nos de um esforço de mobilização de voto em determinadas freguesias. Cidadãos que promovem abertamente o voto nas propostas para a freguesia onde decorre a votação e que inclusive encaminham votantes para a secção de voto. A rede relações sociais é fundamental para a angariação de participantes votantes. Tivemos ainda a oportunidade de observar alguma pressão social, com comentários depreciativos acerca de votantes de quem se desconfiava ou sabia não terem votado na proposta local. Note-se que o sistema de voto presencial é individual, mas, devido às condições das salas e ao sistema de voto, não garante o secretismo. Em 2016, o voto decorreu através da utilização de um tablet do município, que permite que outras pessoas que estejam próximas do votante consigam perceber qual a proposta assinalada. Circunstância que aumenta a pressão sobre os votantes, além do próprio ambiente local de promoção do voto numa determinada proposta. Um fenómeno já identificado em literatura sobre os OP, em que se observou que estas práticas de influência e de persuasão de grupos da sociedade civil

podem ter impacto nos resultados, beneficiando algumas propostas em detrimento de outras (Haikin et al., 2017).

A conceção da decisão sobre o voto em função de uma proximidade geográfica ou afetiva pode ainda gerar desequilíbrios, sendo uma perceção que se encontra particularmente presente entre alguns cidadãos e entre as entidades competentes. Alguns inquiridos alertam contra uma eventual "tirania da maioria", assente neste voto na freguesia de residência, devido às diferenças populacionais entre as freguesias do Interior e do Litoral. De acordo com os votantes, este desequilíbrio resultaria numa inclinação para a escolha dos projetos das freguesias com mais habitantes, devido ao facto de possuírem maior número de votantes. Uma perceção que parece confirmar-se pela análise de resultados das votações, e que surge expressa pelos cidadãos em diversos momentos, como nas respostas a uma pergunta aberta no questionário:

> "Gostaria que a votação fosse mais justa, pois o nível populacional é muito diferente nas diversas freguesias do nosso concelho e o interior só é visto ou achado nos anos de eleições" (F, 26-30, Sup. Incompleto)

> "Noto também que todas as freguesias e suas propostas são postas em igualdade sendo as vencedoras as que têm mais habitantes, votantes, isto desmotiva os pequenos a concorrer." (F, >65, 3º Ciclo)

A mesma preocupação surge expressa em comentários em redes sociais na internet:

> "Vamos torcer para que desta forma o OP seja um pouco mais justo do que tem sido até ao momento. No fim de contas todas as freguesias tem o mesmo direito. Uma Freguesia com 1000 habitantes dificilmente conseguirá ganhar em oposição a uma Freguesia com 5000 habitantes." (Comentário na página de Facebook Viver Milfontes, 18-10-2016)

> "uma vez mais as freguesias mais pequenas e remotas...perdem.....nao é muito justo..enfim" (Comentário na página de Facebook do Município de Odemira, 14-12-2015)

> "Sou de Milfontes, ganhamos mais 1 orçamento mas acho que o sistema de voto está todo errado e nada benefeciario para com freguesias pequenas, não há igualdade.... se Milfontes ou Sines fossem a votos por exemplo quem ganharia? Obvio quem tem mais habitantes!" (Comentário na página de Facebook do Município de Odemira, 14-12-2015)

Também em artigos de imprensa surge expressa idêntica preocupação, como se verifica no artigo "Milfontes, Odemira e S. Teotónio campeãs no Orçamento Participativo", no jornal Mercúrio, em dezembro de 2016:

> "Durante as primeiras cinco edições, os projectos eram apresentados a votação e ganhavam os mais votados. Com o passar do tempo, a estatística impôs-se: os sítios mais populosos apresentam mais projectos e ganham mais e as aldeias do interior de Odemira têm menos massa crítica e menos hipóteses de vencer."

Os resultados de seleção das propostas que passam a integrar o orçamento do município parecem atestar um predomínio das freguesias mais populosas. Estabelecendo um cruzamento entre a localização dos projetos selecionados pela população e os dados dos Censos 2011, relativos à população residente, de entre os 17 projetos selecionados nas cinco primeiras edições do Orçamento Participativo de Odemira, 12 estão sedeados em freguesias com mais de 1500 habitantes e dois têm sede numa freguesia do litoral – Longueira/Almograve – que se aproxima destes números (1356 habitantes). Restam apenas 3 projetos que foram aprovados em freguesias do interior ou com população inferior a 1500 habitantes.

Números que se terão repercutido entre as preocupações da Câmara Municipal de Odemira, que revelou, ao longo dos anos, estar atenta a esse problema, tendo alterado várias vezes as "Normas do Orçamento Participativo", procurando evitar que as assimetrias populacionais influíssem demasiado nos resultados do OP e procurando que existisse uma distribuição de projetos entre as várias freguesias. Na primeira edição, ficou estabelecido um "Princípio de Coesão", que excluía do orçamento participativo, durante dois anos, as freguesias onde fossem implementados projetos resultantes do OP, de modo "a garantir a rotatividade e igualdade de oportunidades entre as várias áreas deste vasto concelho". Em 2014, a introdução de voto em duas propostas diferentes procura que os votantes votem numa segunda proposta, exterior à sua freguesia, com base num critério de qualidade das propostas. Dois anos mais tarde, em 2016, o município estabelece a divisão entre "freguesias do interior do concelho com população inferior a 1500 habitantes" e "freguesias do litoral do concelho e/ou com população superior a 1500 habitantes". Por fim, já após a realização do nosso trabalho de campo, em 2017 iniciou-se um OP Freguesias. Todas estas medidas parecem resultar de uma consciência de que a utilização do voto estaria a ocorrer em torno do interesse local mais do que de critérios resultantes de deliberação pública.

## Exposição transversal e dados sociodemográficos

Percecionada a baixa exposição transversal dos inquiridos, procurámos cruzar estes dados com diferentes perfis dos votantes, de modo a tentar distinguir razões para os vários comportamentos. Assim, começamos por tentar estabelecer uma relação entre este nível de conhecimento dos projetos e dados sociodemográficos dos inquiridos, como o segmento etário e a escolaridade.

Decidimos aplicar testes não paramétricos, em virtude de as variáveis não apresentarem uma distribuição normal ou variâncias homogéneas. Assim, o teste de Kruskal-Wallis revela que existem efeitos entre o escalão etário e o número de propostas conhecidas [$X^2(3) = 25{,}484$; $p<0{,}05$]. Estabelecidas comparações grupo a grupo, são reveladas diferenças significativas entre o escalão etário de ">60 anos" e os restantes três grupos conhecidos ($p < 0{,}05$), que revelam que este grupo apresenta um menor conhecimento das propostas em debate no OP do que os restantes segmentos etários. Não foram detetadas diferenças estatisticamente significativas entre os outros grupos.

**Tabela 58.** Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e o escalão etário

| | Escalão etário | n | Posto Médio |
|---|---|---|---|
| 4.4. Projetos conhecidos | <31 | 77 | 259,20 |
| | 31-45 | 152 | 277,17 |
| | 46-60 | 147 | 256,97 |
| | >60 | 120 | 194,95 |
| | Total | 496 | |

A análise dos dados descritivos permite perceber uma relação entre a idade e o desconhecimento das propostas em votação, quando 42,5 por cento dos inquiridos no segmento com mais de 60 anos revelam não conhecer nenhuma outra proposta além da votada. Em contrapartida, enquanto todos grupos revelam percentagens de conhecimento de "todas as propostas" não muito diferentes dos que afirmam não conhecer "nenhuma", apenas 10,8 por cento dos inquiridos com mais de 60 anos indicam conhecer a totalidade das propostas[19].

A segmentação dos inquiridos por níveis de escolaridade deixa perceber igualmente um padrão de conhecimento relacionado com estes indicadores. Mais uma vez, o teste

[19] Números disponíveis na Tabela 70, constante do Apêndice 6.

Kruskal-Wallis revela um efeito da escolaridade sobre projetos conhecidos [$X^2(3) = 48{,}719$; $p<0{,}05$]. Neste caso, as comparações par-a-par revelam diferenças significativas entre o grupo inquiridos com escolaridade até ao 1.º Ciclo e todos os outros grupos de escolaridade, e também diferenças significativas entre o grupo com escolaridade ao nível do 3.º Ciclo e o grupo com o Ensino Superior. Os resultados mostram que o grupo com escolaridade até ao 1.º Ciclo apresenta um nível de conhecimento das propostas abaixo dos restantes grupos, enquanto o grupo de 3.º Ciclo revela também níveis de conhecimento mais baixos do que o grupo com formação universitária. Entre os grupos com escolaridade ao nível do ensino secundário completo e do ensino superior não se observaram diferenças significativas.

**Tabela 59.** Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e a escolaridade

| | Escolaridade | n | Posto Médio |
|---|---|---|---|
| 4.4. Projetos conhecidos | 1º Ciclo | 82 | 161,68 |
| | 3º Ciclo | 186 | 242,05 |
| | Secundário | 117 | 280,11 |
| | Superior | 111 | 290,13 |
| | Total | 496 | |

Mais uma vez, a análise de postos médios e de dados descritivos permitem-nos observar que os grupos de cidadãos com menos escolaridade revelam um menor conhecimento de propostas. A tendência acentua-se entre os indivíduos com o 1.º Ciclo, que são aqueles que mais afirmam conhecer zero propostas (54,9%) e que reconhecem um menor conhecimento da totalidade das propostas em debate (6,1%)[20].

## Exposição transversal e comportamento face ao OP

Em complemento, observamos que a experiência de participação no OP também se reflete nos índices de conhecimento sobre os projetos, com os votantes de primeiro ano a serem aqueles que mais indicam um conhecimento circunscrito de propostas e os mais experientes a deterem o conhecimento mais alargado.

[20] Números disponíveis na Tabela 71, do Apêndice 6.

Relativamente à experiência de voto, o teste de Kruskal-Wallis mostra um efeito entre os anos de participação no OP e o número de propostas conhecidas [$X^2(3) = 22{,}770$; $p<0{,}05$]. Nesta situação, as comparações entre pares demonstram a existência de diferenças entre os votantes de primeiro ano e os restantes três grupos ("2 a 3 anos", "4 a 5 anos" e "mais de 5 anos" de participação nas votações do OP), que indicam que os votantes estreantes demonstram menor conhecimento das propostas a votos. Transparece nestes números a ideia de que a atração de novos votantes ocorre maioritariamente associada ao voto numa proposta específica e não tanto a um interesse no processo. Uma postura identificada em estudos anteriores, em "participantes de uma ou duas vezes", que se interessam pelo processo com o objetivo de alcançar um determinado resultado (Putini, 2013).

**Tabela 60.** Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e a experiência de voto (em anos)

| | Experiência de voto | n | Posto Médio |
|---|---|---|---|
| 4.4. Projetos conhecidos | Primeiro ano | 149 | 209,91 |
| | 2 a 3 anos | 231 | 257,04 |
| | 4 a 5 anos | 71 | 290,88 |
| | Mais de 5 anos | 50 | 288,93 |
| | Total | 501 | |

A partir das perspetivas dos cidadãos sobre os OP, decidimos agrupar num mesmo grupo todos os respondentes que na questão 1.6 assinalaram as respostas "Estimula a participação dos cidadãos", "Educa para o exercício da democracia" e "Aumenta o conhecimento dos cidadãos sobre o concelho" numa categoria única ("Participação e democracia"), a ser analisada em contraponto com os respondentes que assinalaram as respostas relativas a melhorias no concelho e no bairro ou freguesia. É interessante verificar que os inquiridos que identificam os OP com práticas democráticas e participativas são os mais informados sobre as propostas em debate, enquanto os inquiridos que selecionaram a opção "Permite melhorar as condições do meu bairro e freguesia" são os que revelam menor conhecimento. Números que parecem confirmar que a visão instrumental do OP se reflete numa participação direcionada para o apoio a uma proposta específica, associada a áreas de interesse dos votantes.

O teste de Kruskal-Wallis mostra a existência de efeitos significativos entre as perspetivas face ao OP e o número de propostas conhecidas [$X^2(2) = 22{,}352$; $p<0{,}05$]. Nesta situação, as comparações entre pares revelaram que a variável designada por "participação e democracia" detém diferenças significativas face às variáveis de "melhoria do concelho" e de "melhoria do meu bairro ou freguesia", revelando-se os primeiros inquiridos mais informados sobre as propostas em debate.

**Tabela 61.** Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e a perspetiva face ao OP

| | Perspetiva face ao OP | n | Posto Médio |
|---|---|---|---|
| 4.4. Projetos conhecidos | Participação e democracia | 123 | 291,84 |
| | Melhoria do Concelho | 199 | 242,24 |
| | Melhoria da freg. ou bairro | 168 | 215,43 |
| | Total | 490 | |

Em resumo, nestes quatro primeiros cruzamentos observamos que a população mais sénior, com menos escolaridade, com menor experiência de participação nos OP e com uma conceção mais instrumental destas iniciativas são os grupos menos informados sobre as propostas.

## Exposição transversal, *media* utilizados e fontes de informação

Iniciamos esta fase com a identificação dos meios de comunicação e fontes de informação mais importantes para a formulação de uma decisão sobre as propostas votadas. Como vimos antes, no âmbito da informação sobre o concelho e sobre o orçamento participativo, a variável "conversação" surge em importância crescente, tornando-se a mais referida, em contraste com outros *media*, como por exemplo os jornais, que se revelaram fundamentais no contexto noticioso concelhio, mas que viram drasticamente reduzida a sua importância quando se discutiam os OP. Assim, quando se remete a questão para o *media* mais determinante para a acesso a informação sobre as propostas votadas, verificamos que, mais uma vez, a conversação se salienta como a opção mais assinalada pelos inquiridos, sendo referida por quase um terço (n=165, 31,9%). Num contexto prolixo de opções tão diversificadas, de diferentes tipos de *media*, é bastante interessante que mais de um terço dos inquiridos considere esta como a forma determinante para decidir sobre a proposta votada. Um resultado que parece apontar

para uma confirmação da importância das relações interpessoais (Katz & Lazarsfeld, 2006), assim como para as propostas de deliberação sob a forma de conversação (Jacobs et al., 2009; Kim et al., 1999; Livingstone, 2006; Mansbridge, 2009).

**Tabela 62.** Principal meio de comunicação para obter informação sobre a proposta votada

| | n | % |
|---|---|---|
| Jornais em papel | 57 | 11,0 |
| Rádio | 5 | 1,0 |
| Jornais e rádios online | 13 | 2,5 |
| Websites institucionais | 36 | 6,9 |
| Redes sociais na internet | 54 | 10,4 |
| Newsletters digitais | 5 | 1,0 |
| Newsletters em papel | 39 | 7,5 |
| Stands, cartazes e folhetos | 77 | 14,9 |
| Conversas | 165 | 31,9 |
| S/ resposta | 67 | 12,9 |
| Total | 518 | - |

Os cartazes são a opção selecionada por 14,9 por cento dos votantes inquiridos (n=77). Caracterizados por mensagens curtas e diretas, com incursões num discurso de tipo interpelativo/apelativo, são essencialmente direcionados para uma proposta. Os jornais em papel (n=57, 11%) e as redes sociais na internet (n=54, 10,4%) ocupam os lugares imediatamente subsequentes. Trata-se de *media* de características distintas, a começar pela difusão offline e online e pela emissão institucional ou diversificada. Enquanto os jornais privilegiam o discurso informativo/factual, as redes sociais têm uma forte componente interpelativa/apelativa. A comunicação social online (n=13, 2,5%) e principalmente as newsletters digitais (n=5, 1%) e a rádio (n=5, 1%) constituem-se como opções muito residuais, que revelam a sua escassa importância como veículos de informação para a decisão de voto.

A partir deste mapeamento dos principais *media* utilizados pelos cidadãos na identificação das propostas votadas, procurámos discernir qual a razão determinante para as opções dos inquiridos nessas seleções, submetendo-os a três possibilidades: "confiança", "clareza de informação" e "acessibilidade". Para 30,1 por cento (n=156), a "confiança" foi a principal razão evocada, 28 por cento (n=145) mencionaram a "clareza da informação" disponibilizada, enquanto 26,1 por cento (n=135) assentaram a sua opção num critério de "acessibilidade". Esta questão, eventualmente pelo modo como se

encontrava formulada e por permitir não resposta teve uma percentagem elevada de não respostas (n=82, 15,8%).

**Fontes de informação.** Quando nos concentramos nas principais fontes de acesso à informação sobre propostas, juntas de freguesia (29,3%) e amigos, familiares, vizinhos e colegas (26,8%) continuam a ser as mais citadas. Mas, se agregarmos a Câmara Municipal e o Orçamento Participativo, que se encontram ambas na órbita do município, verificamos que 22 por cento dos inquiridos consideram a comunicação municipal como a mais determinante para as suas escolhas. No polo inverso, associações e clubes (6,9%) e comunicação social (4,8%) são os menos determinantes no processo de decisão.

**Tabela 63.** Principal fonte de informação para escolha de proposta votada

| | n | % |
|---|---|---|
| Comunicação social | 25 | 4,8 |
| Município | 56 | 10,8 |
| Orçamento Participativo | 58 | 11,2 |
| Juntas de Freguesia | 152 | 29,3 |
| Associações e clubes | 36 | 6,9 |
| Amigos, vizinhos, familiares e colegas | 139 | 26,8 |
| S/ resposta | 52 | 10,0 |
| Total | 518 | 100,0 |

Estes resultados confirmam a perceção de uma reduzida utilização dos órgãos de comunicação social no acesso a informação sobre o orçamento participativo. A maioria dos inquiridos admite que a fonte determinante para a escolha do projeto em que votou se encontra num eixo geográfico ou afetivamente próximo, como as juntas de freguesia ou os círculos sociais próximos como amizades ou redes de vizinhança. O que demonstra a importância da dimensão local nestas iniciativas participativas. Por outro lado, de acordo com aquilo que a nossa experiência de trabalho no terreno nos permitiu vislumbrar, a quebra no peso dos valores da comunicação social como fonte de informação estará associada a um défice de informação sobre as propostas. Conforme foi verificado através de trabalho empírico e como salienta um dos inquiridos, os textos de apresentação das propostas nos jornais pecam por se limitar à apresentação de um título que pouco significa para os leitores, excluindo detalhes sobre o projeto:

> "As propostas apresentadas, normalmente nos jornais, está mencionado apenas o titulo dos projetos, deveriam desenvolver um pouco mais." (M, 41-45, Secundário).

A partir da consciência de uma escassa exposição transversal dos votantes, importa verificar se essa circunstância está relacionada com hábitos e práticas de consumo de *media*. Assim, num primeiro nível, a partir das respostas à questão 2.2., sobre a regularidade de acesso a informação sobre o concelho, observamos uma relação entre a frequência de consumo informativo e o conhecimento das propostas.

Mais uma vez, a utilização do teste de Kruskal-Wallis indica uma relação entre regularidade de acesso a notícias sobre o concelho e projetos conhecidos [$X^2(4) = 54{,}295$; $p<0{,}05$]. Os grupos que afirmam "nunca" ter consultado notícias sobre o concelho no último mês ou que o fizeram apenas "uma vez" apresentam diferenças significativas em relação aos grupos que desenvolveram esta atividade "2 a 3 vezes no mês", "semanalmente" e "diariamente". Os resultados mostram que os inquiridos que responderam "nunca" ou "uma vez" no último mês demonstram um menor conhecimento sobre as propostas em debate no OP.

**Tabela 64.** Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e a regularidade de acesso a notícias sobre o concelho no último mês

| | Regularidade de acesso a notícias | n | Posto Médio |
|---|---|---|---|
| 4.4. Projetos conhecidos | Nunca | 48 | 163,51 |
| | 1 vez no mês | 157 | 212,85 |
| | 2 a 3 vezes no mês | 154 | 265,79 |
| | Semanalmente | 91 | 298,92 |
| | Diariamente | 50 | 317,04 |
| | Total | 500 | |

Entre os inquiridos que referiram não ter acedido nenhuma vez a informação sobre o concelho no último mês, 47,9 por cento afirmam não conhecer mais nenhuma proposta além daquela em que votaram, enquanto 32,5 por cento dos que referem só o ter feito uma vez no último mês dão a mesma resposta. Em antítese, no segmento que afirma ter consultado diariamente ou várias vezes por dia informação sobre o concelho, apenas 16 por cento referem não conhecer mais do que uma proposta além da votada. Se 8,9 por cento dos que consultaram notícias uma vez no mês revelam um conhecimento de todas as propostas em votação, em contrapartida não existe nenhum caso entre os que afirmam

não ter acedido a informação sobre o concelho que afirme conhecer todas propostas em debate[21].

Os dados de cruzamento destas questões permitem perceber um perfil gradativo, em que nos parece que quanto maior é a regularidade de acesso informativo, maior o conhecimento do número de propostas. Os inquiridos com consultas semanais parecem deter maior informação sobre o debate do que aqueles que consultam informação 2 a 3 vezes por mês, e estes estão mais informados do que os que consultam informação uma vez por mês. Estes números, que se referem a hábitos genéricos de acesso a informação sobre o concelho, permitem inferir uma relação positiva entre o consumo regular de informação e a exposição transversal.

A partir da possibilidade de construção de pequenas "esferículas" (Gitlin, 1998), optámos por verificar se existem diferenças de exposição transversal em relação às propostas em debate, em função do número de *media* referidos como utilizados para obter informação sobre o OP, escalonados em quatro grupos: sem utilização de *media*, uso de 1 *media*, 2 a 3 *media*, e mais de três *media* consultados para obtenção de informação sobre o OP.

**Tabela 65.** Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e o número de *media* acedidos para consultar informação sobre o OP

| | Quantos *media* acedidos | N | Posto Médio |
|---|---|---|---|
| 4.4. Projetos conhecidos | Nenhum | 89 | 179,83 |
| | 1 Media | 206 | 238,83 |
| | 2 / 3 media | 180 | 295,44 |
| | >3 media | 28 | 299,09 |
| | Total | 503 | |

Uma vez mais, recorremos ao teste de Kruskal-Wallis para perceber que existe um efeito entre o número de *media* consultados para obter informação sobre o OP e os projetos conhecidos [$X^2(3) = 45{,}731$; $p<0{,}05$]. O teste identifica diferenças significativas entre o grupo que não consultou nenhum *media* para obter informação sobre os OP e todos os outros grupos, enquanto o grupo que utilizou um *media* apresenta diferenças significativas face ao grupo que utilizou 2 a 3 *media* para aceder a informação. Estes

[21] Números disponíveis na Tabela 74, do Apêndice 6.

resultados demonstram que o grupo que não utilizou nenhum *media* revela menor conhecimento sobre as propostas candidatas ao OP.

É possível perceber uma relação entre o número de *media* acedidos e o conhecimento de propostas. Verificamos que o grupo sem utilização de nenhum *media* é aquele que comporta uma percentagem mais elevada de inquiridos (43,8%) que referem não conhecer mais nenhuma proposta além da votada, enquanto é simultaneamente o grupo com menor percentagem de conhecimento da totalidade das propostas (3,4%). Num quadro de progressão gradual, observa-se uma relação direta entre número de *media* acedidos e conhecimento de propostas, sendo os indivíduos com consulta de pelos menos quatro *media* aqueles entre os quais uma maior percentagem afirma conhecer todas as propostas (21,4%), ao mesmo tempo que são igualmente o grupo menos propenso a um conhecimento mínimo das propostas em votação (10,7%)[22].

Estabelecida esta relação da exposição transversal com a quantidade de *media* acedidos, procuramos agora descortinar especificidades entre os diferentes tipos analisados. O recurso ao teste Kruskal-Wallis demonstra que o principal meio de comunicação utilizado para obter informação sobre as propostas tem um efeito no conhecimento sobre as mesmas [$X^2(8) = 49{,}347$; $p<0{,}05$]. Assim, verificam-se diferenças significativas entre a utilização de websites e jornais em papel, cartazes e conversas, e também entre redes sociais e cartazes e conversas. Os utilizadores de cartazes e de conversas como principais meios de acesso a informação sobre as propostas revelam-se menos informados sobre a diversidade das mesmas. Pelo contrário, os utilizadores de websites institucionais são os inquiridos com maiores conhecimentos sobre a diversidade de propostas. Os utilizadores de jornais em papel surgem numa posição intermédia, mas com baixos índices de conhecimento.

A conversação informal parece emergir assim como uma das formas de acesso a informação sobre o OP que é menos propensa ao exercício deliberativo, nomeadamente ao nível da exposição transversal. No sentido de melhor se perceber essa relação, agrupamos conjuntamente todos os respondentes que afirmaram quaisquer tipos de *media* para aceder a informação, mas sem referir a conversação. Numa segunda categoria, designada "mista", colocámos os utilizadores de *media* e que afirmaram também recorrer a conversação para se informar. Por fim, uma categoria "conversação", que engloba os inquiridos que afirmam ter recorrido em exclusivo à conversação.

[22] Números disponíveis na Tabela 75, do Apêndice 6.

**Tabela 66.** Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e o principal *media* utilizado para consultar informação sobre as propostas

| | Principal *media* de acesso a informação sobre propostas | n | Posto Médio |
|---|---|---|---|
| 4.4. Projetos conhecidos | Jornais em papel | 53 | 223,86 |
| | Rádio | 5 | 151,50 |
| | Jornais e rádios online | 12 | 195,29 |
| | Websites institucionais | 36 | 308,90 |
| | Redes sociais na internet | 53 | 268,07 |
| | Newsletters digitais | 5 | 335,80 |
| | Newsletters em papel | 38 | 249,68 |
| | Cartazes e folhetos | 77 | 182,47 |
| | Conversas | 161 | 195,71 |
| | Total | 440 | |

O recurso ao teste Kruskal-Wallis mostra que existem diferenças significativas entre estas categorias [$X^2(2) = 27{,}328$; $p<0{,}05$]. Nas análises par-a-par é percetível que o grupo que diz ter assentado em exclusivo na conversação para se informar sobre o OP revela um menor índice de conhecimento sobre as propostas em votação. Não se notam diferenças substanciais entre os outros dois grupos.

**Tabela 67.** Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e o a utilização de media e de conversação para obter informação sobre propostas

| | *Media* e conversação | n | Posto Médio |
|---|---|---|---|
| 4.4. Projetos conhecidos | Conversação | 73 | 172,44 |
| | *Media* | 236 | 267,75 |
| | Misto | 179 | 243,23 |
| | Total | 488 | |

**Fontes de informação.** Por fim, a aplicação do teste Kruskal-Wallis a fontes de informação indica efeitos significativos em relação às propostas conhecidas [$X^2(5) = 52{,}383$; $p<0{,}05$]. O teste revela diferenças significativas entre a fonte "juntas de freguesia" e as fontes "Câmara Municipal" e "Orçamento Participativo", assim como entre a fonte "amigos, familiares, vizinhos ou colegas" e as fontes "Câmara Municipal" e "Orçamento Participativo", sendo que os utilizadores das fontes "juntas de freguesia" e "amigos, familiares, vizinhos ou colegas" revelam baixos índices de informação,

enquanto os utilizadores das fontes "Câmara Municipal" e "Orçamento Participativo" se revelam mais bem informados acerca da diversidade das propostas.

**Tabela 68.** Postos médios do teste Kruskal-Wallis para a relação entre o número de projetos conhecidos e a principal fonte de informação consultada para obter informação sobre propostas

| | Principal fonte de informação | n | Posto Médio |
|---|---|---|---|
| 4.4. Projetos conhecidos | Comunicação social | 25 | 258,76 |
| | Câmara Municipal | 55 | 306,68 |
| | Orçamento Participativo | 58 | 281,41 |
| | Juntas de Freguesia | 148 | 188,54 |
| | Associações e clubes | 35 | 257,04 |
| | Amigos, familiares, vizinhos | 136 | 206,57 |
| | Total | 457 | |

Assim, O cruzamento dos níveis de exposição transversal com fontes de informação revela uma relação intensa entre conhecimento de um reduzido número de propostas além da votada e o recurso a "juntas de freguesia" (35,1%) e "amigos, familiares, vizinhos ou colegas" (30,9%). Pelo contrário, os inquiridos que recorreram a fontes oficiais do OP ou do Município são aqueles que revelam ter um maior conhecimento sobre a diversidade de propostas em debate.

## Mais informação sobre os OP

Instados a enunciar meios de comunicação onde gostariam de encontrar mais informação sobre os orçamentos participativos, numa pergunta de resposta múltipla, os inquiridos não se inibiram de assinalar opções, apesar de mais de 80 por cento terem anteriormente afirmado não ter sentido dificuldades de acesso a informação.

Entre as opções, as mais assinaladas foram os cartazes e folhetos (47,9%) e a imprensa (36,7%). As redes sociais na internet foram apontadas por mais de um quarto dos inquiridos (25,7%), enquanto as newsletters e agendas em papel (20,3%) e a rádio (20,1%) também são lembradas por uma percentagem considerável de votantes. Menos solicitados são os websites (14,3%), newsletters digitais (14,7%) e comunicação social online (15,4%).

**Tabela 69.** *Media* onde gostaria de encontrar mais informação sobre os OP e as propostas em debate

| | n | % |
|---|---|---|
| Jornais em papel | 190 | 36,7 |
| Rádio | 104 | 20,1 |
| Comunicação social online | 80 | 15,4 |
| Websites institucionais | 74 | 14,3 |
| Redes sociais na internet | 133 | 25,7 |
| Newsletters digitais | 76 | 14,7 |
| Newsletters em papel | 105 | 20,3 |
| Stands, cartazes e folhetos | 248 | 47,9 |
| Outros | 14 | 2,7 |
| Total | 518 | 100,0 |

Este comportamento patenteia alguma desvinculação dos cidadãos inquiridos em relação aos *media* digitais, mas também uma postura de solidariedade. Segundo se descortinou da análise às respostas à questão 4.7., de formato aberto, que permitia a inclusão de comentários acerca da comunicação sobre o OP, alguns inquiridos aproveitaram para argumentar em relação à existência de perfis de votantes que não dispõem de acesso à internet, nomeadamente seniores, devendo atentar-se na utilização de outras plataformas de divulgação, como se pode atestar nos exemplos seguintes:

> "Acho que deveria haver mais informação disponível para as pessoas que não têm acesso à net nesta junta onde votei tive de ir consultar as propostas no PC da Junta, pois os cartazes tinham apenas os números das propostas" (F, 41-45, 3º ciclo)

> "Mais cartazes e folhetos distribuídos pelas ruas seria realmente uma grande ajuda considerando que os idosos têm pouco acesso ao internet." (M, 31-35, Superior Incompleto)

> "Não pode ser focado na divulgação em meios digitais, também deverá ser pensado em formatos mais tradicionais de divulgação" (F, 31-35, M/D)

Esta perceção presente no discurso cidadão, parece confirmar uma das nossas ideias iniciais de que os *media* tradicionais não estariam a desempenhar o seu papel de informação sobre experiências deliberativas como os OP, contribuindo para a procura de informação noutros meios de comunicação.

## Síntese da Parte 4

Os dados do questionário "Acesso a informação sobre o Orçamento Participativo" confirmam uma escassa exposição transversal entre os votantes, com 40,5 por cento a indicarem um conhecimento muito restrito das propostas em debate. Pelo contrário, menos de um quinto dos inquiridos afirma deter um conhecimento amplo da diversidade de propostas. Atendendo a que os inquiridos costumam responder de forma a engrandecer o seu conhecimento e de acordo com o que pensam ser as expectativas dos inquiridores, é previsível que o défice de conhecimento acerca das propostas seja ainda mais acentuado.

Entre quatro principais critérios de seleção – qualidade das propostas, recomendação de rede de amigos e conhecidos, conhecimento de entidade proponente ou necessidade de zona de residência ou trabalho – a maioria dos votantes assinala a necessidade de zona de residência como critério utilizado. Verificamos assim uma relação entre critério geográfico e afetivo e uma ausência de procura de informação, que já haviam sido assinalados aquando das entrevistas preparatórias e que voltariam a observar-se durante o trabalho de campo. Uma perceção partilhada pelo Município e também por alguns cidadãos, que manifestam a essa preocupação em diversos momentos.

Se os *media* são importantes para a informação acerca do concelho e mesmo em relação ao orçamento participativo, no momento da seleção da proposta em que vão votar, a maioria dos cidadãos prescinde dos *media* e apoia-se na conversação informal e em redes de amigos e conhecidos. A principal razão por que o fazem é a confiança.

Ao nível das fontes de informação, as juntas de freguesia, amigos, familiares e colegas, e Município/OP são as mais mencionadas, sendo que a comunicação social tem uma expressão muito reduzida. Observamos assim como a comunicação social perde progressiva relevância desde ser importante veículo de informação sobre o concelho até deter um papel menor quando o tema é o orçamento participativo, e torna-se residual quando se trata de decidir sobre a escolha da proposta votada. Associado a este comportamento poderá estar o défice informativo sobre as propostas, observado durante a análise de conteúdo realizada. A indicação de fontes de informação corresponde a um automático ganho de confiança, que demonstra que os cidadãos creem agregar-se a uma instituição, mais do que a um dispositivo.

É, no entanto, fundamental reforçar o papel pouco relevante desempenhado pela comunicação social canónica no acesso a informação sobre os OP. Se a condução desta

investigação partia de sinais de que os meios de comunicação social estariam a falhar com o seu papel de garantir aos cidadãos o acesso a informação sobre estes processos participativos deliberativos, não era esperado um afastamento tão grande dos cidadãos em relação aos meios de comunicação social. A importância dos meios de comunicação social é quase irrelevante na obtenção de informação para a escolha das propostas.

Quando se procura estabelecer uma relação entre perfis sociodemográficos e o escasso conhecimento de propostas, identificam-se alguns perfis mais propensos a esta tendência. Segmentos mais seniores e com menor escolaridade revelam um índice de conhecimento mais baixo. Sem se notar uma grande distinção entre uma escolaridade ao nível do Secundário e do Superior, mas com diferenças muito acentuadas em relação aos inquiridos com o 1º Ciclo. Também os cidadãos que perspetivam os OP de uma forma instrumental, enquanto conducentes a objetivos de melhoramento de condições nos seus territórios, assim como os votantes menos experientes, constituem-se como grupos menos conhecedores das propostas em debate. Baixa escolaridade, idade avançada, inexperiência e perspetiva funcional são bons previsores de reduzido conhecimento de propostas.

Quando se procede a uma análise da forma como a regularidade e o consumo de informação se relacionam com a exposição transversal, verificamos que os indivíduos que afirmam uma escassa regularidade de acesso a informação são aqueles que revelam menor conhecimento sobre as propostas, em contraponto com os indivíduos que indicam maior regularidade, que são os que revelam maior exposição transversal. O mesmo parece suceder em relação ao recurso a um maior número de dispositivos de *media*. Quanto maior o número de dispositivos utilizados para aceder a informação sobre o OP maior é o índice de exposição transversal identificado. Parece existir uma relação positiva entre uma maior utilização de *media* e níveis de exposição transversal mais elevados.

Quando procuramos detalhar o comportamento dos cidadãos, segundo o *media* mais importante para a escolha da proposta votada, os números podem parecer mais nebulosos. No entanto, os websites institucionais surgem como principais propulsores de exposição transversal. Em contraponto, cartazes e a conversação informal correspondem a menor exposição transversal. Temos assim uma maior exposição relacionada com *media* institucionais municipais e uma menor exposição ao nível das relações pessoais e nos *media* locais. Ao nível das fontes de informação, observamos que amigos, familiares, vizinhos e colegas, e juntas de freguesia são aqueles que parecem suscitar mais baixos índices de exposição transversal. Em contraponto, os votantes que

recorreram ao Município e OP como fontes informativas são os que revelam maior conhecimento da diversidade de propostas em debate. Como a relação com juntas de freguesia e amigos se desenvolve sobretudo através de redes de conversação, mais uma vez verificamos que o recurso à conversação se traduz em baixos índices de exposição transversal. É interessante notar que a conversação informal, que a nível teórico surge apresentada como elemento fundamental nos sistemas deliberativos, se revela um escasso previsor de conhecimento acerca das propostas em debate. Os indivíduos que recorrem em exclusivo à conversação são aqueles que revelam menor exposição transversal.

# Conclusões

As principais conclusões da nossa investigação prendem-se com um generalizado défice de deliberação nos processos comunicacionais do orçamento participativo. Uma fragilidade que é transversal às diversas vertentes do processo de comunicação, desde os *media* até aos públicos, abrangendo órgãos de comunicação social online e analógicos, comunicação institucional, redes sociais na internet e cartazes no espaço urbano. Apesar dos objetivos de deliberação da iniciativa Orçamento Participativo, que implicam a implantação de um conjunto de determinações e elementos compatíveis com a prática deliberativa – patentes em informação partilhada em cartazes, dispositivos digitais e na comunicação social – existem procedimentos profundamente enraizados nas estruturas comunicacionais e na dimensão comportamental dos cidadãos, que dificultam as práticas deliberativas.

Numa esfera pública bastante fragmentada, com inúmeras organizações a comunicar sobre o OP em diferentes suportes, os *media* constituem-se como um subsistema dentro do sistema deliberativo em que as diferentes partes desempenham funções distintas e exibem discursos diferenciados. No entanto, a nossa análise revela baixos níveis de inclusão e dialogismo, e indica que as transmissões de ideias circulam ineficientemente, revelando que as unidades do subsistema se encontram desconetadas. Uma situação que pode acentuar a baixa exposição transversal dos cidadãos aos diferentes pontos de vista em debate.

Por outro lado, os cidadãos votantes revelam envolvimento e mobilização participativa, mas alheamento em relação ao debate e aos processos deliberativos. A participação é considerada de um ponto de vista instrumental, numa perspetiva competitiva. No entanto, apesar de alguma fragilidade de prática deliberativa nos *media*, estes revelam-se mais eficientes na conexão e exposição transversal dos cidadãos do que a conversação quotidiana, sem utilização de *media*.

**Deliberação pública nos *media*:** Numa primeira abordagem, a análise alargada de um conjunto diversificado de *media*, que procura entender a fragmentação do espaço público, permitiu observar como o diálogo com os públicos parece estar a ocorrer em novos *media*, numa proporcionalidade difícil de prever. Se o Diário do Alentejo, que é o jornal com maior tiragem no distrito de Beja, afirmava ter uma tiragem de 6000 exemplares, a página da Câmara Municipal de Odemira numa rede social na internet tinha mais de 15 mil seguidores, e até mesmo uma página pública não institucional de

uma freguesia tinha mais de 14 mil seguidores. Os dois jornais com sede no concelho de Odemira revelam tiragens de 5000 (mensário) e 3000 exemplares (quinzenário). Números que permitem entender que os estudos de comunicação centrados num único tipo de dispositivos de *media* podem estar a desconsiderar uma análise fundamental para a compreensão alargada da comunicação. Apesar de alguns cidadãos criticarem as redes sociais e a informação não mediada, estes novos *media* desempenham um papel fundamental nos repertórios de *media* e no acesso à informação.

Deste modo, a teoria dos sistemas deliberativos comporta um passo fundamental na progressão do pensamento sobre a democracia deliberativa e sobre a ideia da esfera pública ao propor uma análise que transcende um *medium* específico e se propõe a abarcar todo um sistema deliberativo. No caso específico deste estudo, procurámos circunscrever a análise e investigar um subsistema de *media*, ao direcionar a investigação para uma parte do sistema deliberativo do Orçamento Participativo (OP). Ou seja, assume-se o OP como um sistema deliberativo, no qual encontramos proposição, debate e sobretudo a garantia de que a deliberação produz efeitos nas decisões, com resultados expressos na execução dos projetos, mas em que a nossa investigação se concentra no papel dos *media* no sistema deliberativo. Acreditamos que a efetividade de sabermos antecipadamente que as propostas chegariam a um espaço de decisão não desvirtua a ideia de sistema deliberativo, mas permite uma análise retrospetiva, com o visionamento do processo de debate antes da decisão.

Neste estudo, identificámos a eclosão de discurso sobre os OP em diversas arenas discursivas, oficiais e informais, em *media* canónicos ou novos, com maior ou menor interação e participação, mas dificilmente se poderá afirmar que estes espaços correspondem a verdadeiras esferas públicas. A inclusão é desequilibrada nos meios de comunicação social, por uma maior atribuição de voz às fontes oficiais, que corresponde ao critério jornalístico da notoriedade, enquanto do ponto de vista da informação sobre as propostas, alguns equilíbrios de transversalidade conseguem-se com o sacrifício de informação mais detalhada, e consequentemente da acessibilidade. Apesar do esforço que se tem feito, de aproximar os meios de comunicação social dos públicos, a relação da comunicação social regional com os seus públicos pauta-se por uma reduzida participação, com as vozes cidadãs pouco presentes nas notícias e praticamente ausentes nas caixas de comentários. A cultura dos *media*, fundada no discurso de tipo objetivo/factual, mesmo que atenta ao fenómeno dos OP, não se liberta de uma cobertura que mimetiza a informação sobre outros tipos de exercícios democráticos, estabelecendo uma interpretação competitiva, que frisa os projetos e proponentes vencedores e aborda

com superficialidade o debate acerca das propostas. Os valores-notícia, os critérios de noticiabilidade, a cultura organizacional das redações, as rotinas de produção, distanciam a prática jornalística das exigências da deliberação pública.

Mas novos *media* como as redes sociais não são também a resposta de abordagem plural, mais profunda e interpretativa de que o debate precisa. Estes espaços dinâmicos, que emergem de iniciativas institucionais e da sociedade civil, num clima consideravelmente desregrado, escancaram às portas à participação cidadã, encontrando-se repletos de interações, mas nem por isso são dialogicamente mais ricos. Os comentários, que variam entre o inócuo e o alinhado, compreendem as relações com um "*media* amigável", num grupo de sentido único. Na generalidade, representam o paradigma do discurso concordante, com muito escassa pluralidade e quase nenhum dialogismo. Apenas as redes sociais do município expressam a intenção de uma apresentação plural e de todas as propostas, fazendo-o com um discurso objetivo/factual, à imagem da comunicação social, mas pouco detalhado e pagando o preço de uma menor interação dos cidadãos. As redes sociais dinamizadas pela sociedade civil emanam um discurso muito diverso, em combinações que juntam objetivo/factual, racional/explicativo, interpretativo/ opinativo ou interpelativo/apelativo em proporções variadas. Mas, frequentemente restringem-se a informação sobre uma proposta única. Assim, agregam interessados numa determinada temática, que se organizam em torno de uma proposta específica, completamente alheios a outras possibilidades. Funcionam como câmaras de eco ou "esferículas" que reverberam em permanência os mesmos interesses. Um fenómeno em certa medida semelhante ocorre com os cartazes, que são maioritariamente veículos de divulgação de um projeto em exclusivo, difundidos num determinado território e dirigidos a essa população. Nestes casos, qualquer tipo de exposição transversal só será possível na oportunidade de recorrer a diferentes *media* na procura de informação.

Contudo, com a teoria dos sistemas deliberativos, esta fragilidade da inclusão e dialogismo é secundarizada pelo processo de transmissões e pelo funcionamento sistémico, no qual os *media* de fação podem cumprir com um papel no sistema deliberativo. Contudo, a nossa análise não permite otimismos relativos à circulação de ideias entre as diferentes esferas de *media*, ficando nas mãos dos cidadãos as práticas que garantam níveis de exposição transversal que os habilitem a uma deliberação informada.

**Deliberação e informação cidadã.** O OP Odemira é um exemplo de algum sucesso na participação cidadã. Mantém um nível de votação elevado, tendo atingido um recorde

nacional em 2012, com 16,2 por cento de participação da população, e mantém igualmente números estáveis de apresentação de propostas. Algum eventual desinteresse ou mal-estar cidadão poderá apenas estar indiciado pelo reduzido número de presenças em assembleias participativas.

No entanto, os resultados do questionário relativamente aos comportamentos dos cidadãos face ao acesso a informação que lhes permita uma votação consciente projetam-nos para duas dimensões de resultados: 1) a escassa propensão deliberativa dos comportamentos dos cidadãos na aquisição de informação para o processo de decisão sobre o voto; e 2) uma relação visível entre o comportamento deliberativo e condições sociodemográficas e práticas de consumo e acesso a informação.

Em primeiro lugar, os votantes no OP revelam uma muito baixa exposição transversal. Mais de 40 por cento dos inquiridos revelam não conhecer mais do que uma proposta além da votada e menos de um quinto conhecem mais de dois terços das propostas. Afirmam guiar-se principalmente por uma vontade de responder a uma necessidade da sua zona de residência ou de trabalho. Esta perspetiva funcional do OP foi identificada no inquérito por questionário, nas entrevistas exploratórias e na observação das sessões de voto, verificando-se uma confirmação de resultados através deste processo de triangulação. Se mais de metade dos inquiridos assinalam querer satisfazer uma necessidade na sua zona de habitação ou trabalho como principal razão para a escolha do projeto votado, enquanto na observação durante o trabalho de campo surgiu muitas vezes como explicação a vontade de "ajudar" ou "beneficiar" a freguesia ou vizinhos e familiares, através de uma conquista local, como um novo jardim, espaço desportivo ou recuperação de uma via. Em alguns casos é reduzido o conhecimento acerca do OP ou mesmo da proposta votada. A participação ocorre para "o interesse" da vila, da aldeia ou da freguesia. Existe uma intenção "solidarista" microlocal e competitiva à escala concelhia. Em simultâneo, percebeu-se a existência de uma pressão social forte por parte destes agregados para que o voto seja feito no projeto da localidade. Estes votantes são o que podemos designar por "participantes utilitaristas", para quem o OP é um instrumento que visa alcançar um objetivo local.

A dimensão informativa sobre o concelho e o processo de aprendizagem democrática encontram-se quase excluídos das considerações da maioria dos votantes inquiridos. São também pouco frequentes os exemplos de cidadãos que procuram uma informação transversal sobre todas ou sobre a maioria das propostas, independentemente das zonas

projetadas para a localização. Estes serão o que podemos chamar de "participantes curiosos" ou "participantes interessados".

Se o primeiro grupo, dito "utilitarista", é transversal a todos os segmentos da população, surge maioritariamente associado a inquiridos mais velhos, com menos qualificações, com menor experiência de voto e com uma perspetiva funcional do OP. Enquanto o grupo minoritário de conhecedores se revela mais qualificado, com um nível etário intermédio e uma maior experiência de voto.

Por outro lado, conforme a literatura em estudos de comunicação tem vindo a demonstrar, teorias que remetem os cidadãos para um papel de passividade face aos *media*, fazem cada vez menos sentido. A fragmentação do espaço público e a diversidade de escolha comporta que cada cidadão possa desenhar o seu próprio processo de procura e aquisição de informação, estabelecido conforme um repertório de *media* próprio e individualizado. De acordo com perfis etários, académicos ou outros, conforme as suas áreas de interesse, os cidadãos aglutinam-se em torno de determinados *media*, de acordo com a força gravitacional destes face aos indivíduos. Identificam-se perfis de aglutinação e consumo distintos, conforme a idade e a atividade. O que parece remeter para três indicadores: a) uma afirmação de públicos ativos, utilizadores dos *media*, conforme os seus interesses e objetivos; b) uma eventual insatisfação dos cidadãos relativamente a alguma ineficiência dos *media* na transmissão de informação essencial para a tomada de decisões, conforme havíamos observado na primeira fase do estudo; c) a incontornável influência das redes de amizades e vizinhança na tomada de decisões.

No primeiro caso, o comportamento dos cidadãos, patente nas diferenças comportamentais expressas pelas respostas, demonstra uma atitude de entendimento dos *media* como meios para alcançar objetivos, que é completamente distanciada de qualquer passividade. Os cidadãos constroem os seus próprios repertórios de *media*, de acordo com os seus interesses e necessidades.

No que respeita ao ineficiente desempenho dos *media*, canónicos e novos, como a imprensa, a comunicação social online e as redes sociais na internet, a nossa investigação demonstra claramente um défice de informação e uma fragilidade de deliberação. É ainda surpreendente o papel quase insignificante dos meios de comunicação social no acesso dos cidadãos a informação sobre o OP. Mesmo a expetativa inicial de algum incumprimento das funções de informação destes *media* não fazia prever uma tão grande secundarização no processo de decisão. Talvez por isso, a reação dos cidadãos é ambígua. Apesar de uma larga maioria afirmar não ter sentido dificuldades para aceder a

informação sobre o orçamento participativo (81,8%), existem algumas críticas e um reconhecimento de que gostariam de encontrar mais informação sobre o OP nos *media*. Principalmente em cartazes e jornais. Mas também em redes sociais e na rádio.

Finalmente, no que respeita à influência das redes de amizades e conhecimentos na tomada de decisões, os nossos dados revelam que a prática de conversação informal é o principal processo de acesso a informação sobre o orçamento participativo e também, destacadamente, o principal meio de acesso a informação sobre a proposta votada. Quando o foco é apontado para as fontes de emissão de informação, os dados confirmam a importância das redes de proximidade. "Juntas de freguesia" e "amigos, familiares, vizinhos e colegas" são as duas principais fontes de informação acerca das propostas votadas. A rede de contactos pessoais surge como a principal forma de acesso a informação sobre o OP e sobre as propostas em debate e votação.

Quando se procura estabelecer uma relação entre o comportamento deliberativo e as práticas de acesso a informação, um dos dados mais importantes é a identificação de conexões entre o comportamento face à informação e a exposição transversal. Assim, os indivíduos que acedem com maior frequência a informação sobre o concelho e/ou utilizam uma maior variedade de *media* para obter essa informação são aqueles que revelam um maior índice de exposição transversal, enquanto os indivíduos que acedem a informação sobre o concelho com menor frequência e em menor número de *media* são também aqueles que revelam menor conhecimento sobre as propostas em debate. Os inquiridos que afirmam não ter utilizado nenhum *media* para se informar sobre as propostas são os que revelam menor conhecimento e exposição transversal. Assim, uma das conclusões fundamentais desta investigação é que, ao contrário do que é discutido e proclamado por muita teoria sobre a deliberação, a conversação informal como meio de acesso a informação não parece corresponder ao propósito de exposição transversal dos padrões deliberativos. Estes resultados poderão dever-se ao facto de grupos de amigos, vizinhos e colegas funcionarem como "esferículas" e "câmaras de eco" tendentes à confirmação dos pressupostos e interesses iniciais e pouco propensas a uma abertura a diferentes pontos de vista.

Assim, além dos indicadores de idade, de qualificações e de relação com o OP, o indicador de consumo de *media* é igualmente um previsor dos níveis de exposição transversal. Os "participantes curiosos" ou "interessados" revelam um maior, mais diversificado e mais frequente consumo de *media*. Enquanto os "participantes utilitaristas" manifestam um

menor consumo de *media* e uma propensão para suportar as suas decisões na conversação informal.

Assim, na esfera pública fragmentada, apesar das suas ineficiências, os *media* revelam um efeito positivo no aumento de exposição transversal, enquanto a conversação informal pode funcionar como um excelente agregador de participação, mas revela ter um ineficiente efeito deliberativo.

**Limitações.** A natureza específica de um estudo de caso comporta limitações à generalização dos seus resultados. As amostras de notícias em órgãos de comunicação social, publicações em redes sociais ou cartazes comportam uma delimitação territorial e circunscrição temática, que enformam as idiossincrasias de uma iniciativa participativa numa zona rural, com baixa densidade demográfica, população envelhecida e um reduzido número de órgãos de comunicação social. Também a amostra de votantes no OP é uma amostra de conveniência, sem representatividade estatística do conjunto da população portuguesa ou do concelho, e dependente de autosseleção dos inquiridos, principalmente na participação online.

O inquérito por questionário também revelou fragilidades que tornaram mais complexa a análise dos dados recolhidos. Na fase de testes identificaram-se inúmeras dificuldades de preenchimento, por parte dos inquiridos, nomeadamente nas questões cujas respostas se apresentavam sob a forma de escalas, que levaram à sua eliminação. No entanto, apesar dessas alterações, outras questões poderiam ter sido limadas de forma a obter respostas mais concludentes.

Tendo consciência destas limitações, o estudo de caso permitiu uma abordagem multidimensional ao problema da deliberação pública num espaço público fragmentado, que não seria possível com outro tipo de estudos. Atendendo aos problemas em análise, sem antecedentes de investigação conhecidos, procuramos propor âmbitos de análise que possam ser replicados por outros investigadores, nomeadamente através de possíveis estudos comparativos, contribuindo desta forma para futura investigação na área dos estudos de comunicação aplicada a experiências de deliberação.

**Contribuições.** Por fim, em resultado do trabalho realizado, decidimos assinalar algumas propostas que poderão ser úteis para o processo de comunicação do OP

Odemira, e potencialmente aplicáveis a outros orçamentos participativos, assim como em mais processos deliberativos.

Se existe um notório esforço de divulgação do OP, também é percetível que existe uma grande margem para melhoramento desta divulgação e sobretudo da comunicação. Os municípios e as equipas do OP não podem, nem devem, interferir no espaço de decisão dos órgãos de comunicação social ou dos cidadãos sobre as suas publicações, mas podem e devem aumentar a sua própria comunicação sobre as propostas em debate no OP, dando maior visibilidade às mesmas. É essencial disponibilizar mais informação sobre os detalhes das propostas em votação, de modo a ir ao encontro de uma necessidade identificada pelos cidadãos, e respondendo a uma lacuna identificada na nossa investigação. Seja no website e nas redes sociais do município ou em canais de comunicação específicos do OP, a elaboração de publicações específicas sobre cada proposta, com enunciação dos objetivos e características da mesma, seria um contributo importante para aumentar o conhecimento e enriquecer o debate. Ao assegurar uma divulgação própria, a equipa do OP estaria a compensar parcialmente as ineficiências e assimetrias da comunicação dos proponentes, e, ao mesmo tempo, a contribuir para a dinamização da comunicação de outros atores, que teriam mais elementos passíveis de replicação.

Além de espaços de informação, o OP exige espaços de comunicação. Por isso, importa criar e dinamizar espaços em que os cidadãos possam propor, comentar, divulgar e contradizer. O aumento do número dos fóruns de debate em diferentes plataformas, nomeadamente online, poderá ser um contributo importante para esta dinâmica. O próprio município reconhece a redução da participação nos fóruns participativos realizados presencialmente. Fóruns que desempenham um papel fundamental, por garantirem a participação de cidadãos que se encontram excluídos dos ambientes digitais, e que devem ser incentivados. Uma opção que não põe em causa a abertura de fóruns online, que se poderão constituir como espaços de eclosão de debates mais vibrantes e transversais. Mesmo atendendo aos riscos inerentes a este tipo de ferramentas, como a falta de qualidade do debate, incivilidade dos comentários ou, principalmente, inexistência de debate.

Ainda no sentido de aumentar a qualidade e quantidade da comunicação, a nossa terceira proposta vai no sentido de o município e a equipa do OP disponibilizarem uma caixa de ferramentas e uma oficina de comunicação para os proponentes das propostas. Os cidadãos que apresentam propostas aos OP não são necessariamente especialistas em

comunicação. Alguns poderão beneficiar de redes de contactos, mas outros ficarão em situações de clara desvantagem por falta deste recurso. A caixa de ferramentas e a formação, além de poderem ser formas de restituir e beneficiar os cidadãos proponentes pelo seu empenho, poderão ser fundamentais para incentivar as práticas de comunicação sobre as propostas, enriquecendo enormemente o debate no espaço público.

# Bibliografia

Abrantes, P., Lopes, A., & Baptista, J. M. (2018). The Schools Participatory Budgeting (SPB) in Portugal. In N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 469–476). Epopeia Records | Oficina.

Ackerman, B., & Fishkin, J. S. (2002). Deliberation Day. *Journal of Political Philosophy*, *10*(2), 129–152. https://doi.org/10.1111/1467-9760.00146

Agnès, Y. (2009). Pratiquer et transmettre les genres journalistiques. In R. Ringoot & J.-M. Utard (Eds.), *Les Genres Journalistiques. Savoirs et savoir-faire* (pp. 23–33). Paris: L'Harmattan.

Alencar, A., & Kruikemeier, S. (2018). Audiovisual infotainment in European news: A comparative content analysis of Dutch, Spanish, and Irish television news programs. *Journalism*, *19*(11), 1534–1551. https://doi.org/10.1177/1464884916671332

Allegretti, G. (2014). Paying attention to the participants' perceptions in order to trigger a virtuous circle. In N. Dias (Ed.), *Hope For Democracy – 25 years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 47–64). São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Allegretti, G., & Antunes, S. (2014). The Lisbon Participatory Budget: results and perspectives on an experience in slow but continuous transformation. Retrieved November 5, 2014, from http://factsreports.revues.org/3363

Allegretti, G., & Stortone, S. (2014). Participatory Budgets in Italy: Reconfiguring a collapsed panorama. In N. Dias (Ed.), *Hope For Democracy – 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Arblaster, A. (2002). *Democracy*. Maidenhead: Open University.

Arceneaux, K., Johnson, M., & Cryderman, J. (2013). Communication, Persuasion, and the Conditioning Value of Selective Exposure: Like Minds May Unite and Divide but They Mostly Tune Out. *Political Communication*, *30*(2), 213–231. https://doi.org/10.1080/10584609.2012.737424

Arceneaux, K., Johnson, M., & Murphy, C. (2012). Polarized Political Communication, Oppositional Media Hostility, and Selective Exposure. *The Journal of Politics*, *74*(01), 174–186. https://doi.org/10.1017/S002238161100123X

Atton, C. (2002). *Alternative media*. London: Sage.

Atton, C. (2007). Current Issues in Alternative Media Research. *Sociology Compass*, *1*(1), 17–27. https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2007.00005.x

Avritzer, L. (2009). Prefácio. In Â. C. S. Marques (Ed.), *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais* (pp. 7–10). Belo Horizonte: Autêntica.

Avritzer, L. (2010). Living under a democracy. Participation and Its Impact on the Living Conditions of the Poor. *Latin American Research Review*, *45*(Special Issue), 166–185. Retrieved from http://ezproxy.gsu.edu:2048/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?

direct=true&db=aqh&AN=57765300&site=eds-live

Avritzer, L. (2016). Reflections on how to empirically ground the deliberative system's theory. *Critical Policy Studies*, *10*(3), 325–329. https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1214077

Avritzer, L., & Vaz, A. N. (2014). The emergence of the Participatory Budget and its expansion in Brazil: analyzing the potential and limitations. In N. Dias (Ed.), *Hope For Democracy – 25 years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 165–176). São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Babo, I. (2015). *Espectadores e públicos activos*. Lisboa: Nova Vega.

Bächtiger, A., Niemeyer, S., Neblo, M., Steenbergen, M. R., & Steiner, J. (2010). Disentangling diversity in deliberative democracy: Competing theories, their blind spots and complementarities: Symposium: Toward more realistic models of deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy*, *18*(1), 32–63. https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00342.x

Baekgaard, M., Jensen, C., Mortensen, P. B., & Serritzlew, S. (2014). Local News Media and Voter Turnout. *Local Government Studies*, *40*(4), 518–532. https://doi.org/10.1080/03003930.2013.834253doi.org/10.1080/03003930.2013.834253

Baiocchi, G. (2003). Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance. *American Sociological Review*, *68*(1), 52–74. https://doi.org/10.2307/3088902

Bandes, S. A. (2013). Emotion and Deliberation: the Autonomous Citizen in the Social World. *Nomos*, *53*(Passions and Emotions), 189–211.

Barber, B. (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.

Bardin, L. (2009). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barreiros, J. J. (2010). *Públicos, Media e Vida Pública. Uso e opinião sobre media e informação em Portugal, na 1ª década do século XXI*. ISCTE-IUL.

Barreiros, J. J. (2012). *Democracia, Comunicação e media*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.

Bastos, H. (2000). *Jornalismo Electrónico: Internet e Reconfiguração de Práticas nas Redacções*. Coimbra: Minerva.

Belchior, A. M. (2015). *Confiança nas Instituições Políticas*. Lisbon: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Bennett, W. L., & Manheim, J. B. (2006). The one-step flow of communication. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *608*(1), 213–232. https://doi.org/10.1177/0002716206292266

Bennett, W. L., Pickard, V. W., Iozzi, D. P., Schroeder, C. I., Lagos, T., & Caswell, C. E. (2004). Managing the Public Sphere: Journalistic Construction of the Great Globalization Debate. *Journal of Communication*, *54*(3), 437–455. https://doi.org/10.1093/joc/54.3.437

Berger, P. L., & Lückmann, T. (2004). *A Construção Social da Realidade. Um livro*

*sobre sociologia do conhecimento*. Lisboa: Dinalivro.

Bird, S. E. (2009). The future of journalism in the digital environment. *Journalism: Theory, Practice & Criticism*, *10*(3), 293–295. https://doi.org/10.1177/1464884909102583

Blanchet, A., Ghighlione, R., Massonnat, J., & Trognon, A. (1987). *Les Techniques D'Enquête en Sciences Sociales*. Paris: Bordas.

Blee, K. M., & Taylor, V. (2002). Semi-structured Interviewing in Social Movement research. In B. Klandermans & S. Staggenborg (Eds.), *Methods of Social Movement Research* (pp. 92–119). Minneapolis: University of Minnesota Press.

Bloj, C. E. (2014). Participatory Budgets in Argentina: evaluation of a process in expansion. In N. Dias (Ed.), *Hope For Democracy – 25 years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 135–154). São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Bogdan, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.

Bohman, J. (1996). *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: The MIT Press.

Bohman, J. (2009). O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In Â. C. S. Marques (Ed.), *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Textos fundamentais* (pp. 31–84). Belo Horizonte: Autêntica.

Bohman, J. (2011). Expanding Dialogue: The Internet, the Public Sphere, and Prospects for Transnational Democracy. In J. Gripsrud, H. Moe, A. Molander, & G. Murdock (Eds.), *The Idea of the Public Sphere: A Reader*. Lanham: Lexington Books.

Bonixe, L. (2017). Do Alentejo para o Mundo : um retrato das rádios locais na Internet A radiodifusão local em Portugal. *Aprender*, (37), 46–56.

Boswell, J., & Corbett, J. (2017). Why and how to compare deliberative systems. *European Journal of Political Research*, *56*(4), 801–819. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12205

Boswell, J., Hendriks, C. M., & Ercan, S. A. (2016). Message received? Examining transmission in deliberative systems. *Critical Policy Studies*, *10*(3), 263–283. https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1188712

Brito, A. J. (2013). *30 Anos de Jornais no Baixo Alentejo*. Castro Verde: Jota CBS.

Butsch, R. (2008). *The Citizen Audience*. New York: Routledge.

Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, *16*(1), 27–46. https://doi.org/10.1630/095624704323026133

Cabannes, Y., & Delgado, C. (2015). *Another City is Possible! Dossier Nº1, Participatoy Budgeting*. Lisboa.

Cabo, A. I. (2008). *Os Novos Movimentos Sociais e os Media*. Lisboa: Livros Horizonte.

Cabral, M. V. (1997). *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.

Camponez, C. (2002). *Jornalismo de Proximidade. Rituais de comunicação na imprensa regional*. Coimbra: Minerva.

Campos, B. G., & Jerónimo, P. (2019). La transición digital de la prensa de proximidad: Estudio comparado de los diarios de España y Portugal. *Estudos Em Comunicação*, *1*(28), 55–79. https://doi.org/10.25768/fal.ec.n28.a03

Canavilhas, J. (2014a). Hipertextualidade: Novas arquiteturas noticiosas. In J. Canavilhas (Ed.), *Webjornalismo. 7 características que marcam a diferença* (pp. 5–24). Covilhã: Livros LabCom.

Canavilhas, J. (2014b). *Webjornalismo. 7 características que marcam a diferença*. Covilhã: Livros LabCom.

Carpentier, N. (2011). Contextualising author-audience convergences: "New" technologies' claims to increased participation, novelty and uniqueness. *Cultural Studies*, *25*(4–5), 517–533. https://doi.org/10.1080/09502386.2011.600537

Carreira da Silva, F. (2001). Espaço público e democracia: o papel da esfera pública no pensamento políitico de Habermas. *Análise Social*, *XXXVI*(158–159), 435–459. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/10.2307/41011511

Carreira da Silva, F. (2002). *Espaço Público em Habermas*. Lisboa: ICS. Impressa de Ciências Sociais.

Carvalheiro, J. R. (2000). Média e cidadania na periferia portuguesa. O caso da Beira Interior. *Biblioteca On-Line de Ciências de Comunicação*, 1–10. Retrieved from www.bocc.ubi.pt

Carvalheiro, J. R. (2005). O Triângulo Bloqueado: Media, Política e Cidadãos na Democracia Local. In J. C. Correia (Ed.), *Comunicação e Política* (pp. 181–202). Coimbra: Estudos em Comunicação – Universidade da Beira Interior.

Carvalheiro, J. R. (2007). Da nação à região: as eleições legislativas na imprensa regional. *Estudos Em Comunicação*, (2), 217–237.

Castells, M. (2008). The new public sphere: Global civil Society, communication networks, and global governance. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *616*(1), 78–93. https://doi.org/10.1177/0002716207311877

Chambers, S. (2003). Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, *6*(1), 307–326. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.6.121901.085538

Chambers, S. (2009). Rhetoric and the public sphere: Has deliberative democracy abandoned mass democracy? *Political Theory*, *37*(3), 323–350. https://doi.org/10.1177/0090591709332336

Chambers, S. (2013). The Many Faces of Good Citizenship. *Critical Review*, *25*(2), 199–209. https://doi.org/10.1080/08913811.2013.843874

Chambers, S. (2017). Balancing epistemic quality and equal participation in a system approach to deliberative democracy. *Social Epistemology*, *31*(3), 266–276. https://doi.org/10.1080/02691728.2017.1317867

Christiano, T. (2013). Rational deliberation among experts and citizens. In J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale* (pp. 27–51). New York: Cambridge University Press.

Cohen, J. (1999). Reflections on Habermas on Democracy. *Ratio Juris*, *12*(4), 385–416. https://doi.org/10.1111/1467-9337.00132

Cohen, J. (2009). Deliberação e legitimidade democrática. In Â. C. S. Marques (Ed.), *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Textos fundamentais* (pp. 85–108). Belo Horizonte: Autêntica.

Cohen, J., & Fung, A. (2011). Le projet de la démocratie radicale. *Raisons Politiques*, *42*(2), 115–130. https://doi.org/10.3917/rai.042.0115

Coleman, S., & Cardoso Sampaio, R. (2017). Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. *Information, Communication & Society*, *20*(5), 754–769. https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1203971

Correia, J. C. (1998). *Jornalismo e Espaço Público*. Covilhã: Universidade da Beira Interior.

Correia, J. C. (2004). *Comunicação e Cidadania: os media e a fragmentação do espaço público nas sociedades pluralistas*. Lisboa: Livros Horizonte.

Correia, J. C. (2006). A imprensa regional e comunicação política As eleições autárquicas de 2005. *Biblioteca On-Line de Ciências de Comunicação*, 1–12. Retrieved from www.bocc.ubi.pt

Correia, J. C. (2010). Ideologia, Crítica e Deliberação. In J. C. Correia, G. B. Ferreira, & P. E. Santo (Eds.), *Conceitos de Comunicação Política* (pp. 9–19). Covilhã: Livros LabCom.

Correia, J. C., Canavilhas, J., Morais, R., Sousa, J. C., & Carvalheiro, J. R. (2014). *Agenda dos Cidadãos: jornalismo e participação cívica nos media regionais portugueses*. Covilhã: Livros LabCom. Retrieved from www.livroslabcom.ubi.pt

Correia, J. C., Jerónimo, P., & Gradim, A. (2019). FakeNews: Emotion, belief and reason in selective sharing in contexts of proximity. *Brazilian Journalism Research*, *15*(3), 590–613. https://doi.org/10.25200/BJR.v15n3.2019.1219

Couldry, N., & Hepp, A. (2017). *The mediated construction of reality*. Cambdrige: Polity Press.

Couldry, N., & Langer, A. I. (2005). Media Consumption and Public Connection: Toward a Typology of the Dispersed Citizen. *The Communication Review*, *8*(2), 237–257. https://doi.org/10.1080/10714420590953325

Cunha, I. F. (2012). *Análise dos Media*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Curato, N., & Böker, M. (2016). Linking mini-publics to the deliberative system: a research agenda. *Policy Sciences*, *49*(2), 173–190. https://doi.org/10.1007/s11077-015-9238-5

Curran, J. (2005). What Democracy Requires of the Media. In G. Overholser & K. H. Jamieson (Eds.), *The Press. Institutions of American Democracy* (pp. 120–140). Oxford University Press.

Curran, J. (2007). Reinterpreting the democratic roles of the media. *Brazilian Journalism Research*, *3*(1), 31–54. Retrieved from http://www.bjr.libertar.org/index.php/bjr/article/download/98/97%5Cnhttp://b

jr.sbpjor.org.br/bjr/article/download/98/97

da Silva, A. L. W., Alencar, A. de M., Junior, C. L., & da Silva, T. B. (2019). A presença online dos jornais do Alentejo. *Aprender*, (39), 38–63.

Dahl, R. A. (1998). *On democracy*. New Haven : Yale University,.

Dahl, R. A. (2006). *A preface to democratic theory* (Expended e). Chicago: University of Chicago.

Dahlgren, P. (1993). Introduction. In P. Dahlgren & C. Sparks (Eds.), *Communication and Citizenship. Journalism and the Public Sphere*. London: Routledge.

Dahlgren, P. (1994). L'espace public et les médias: une nouvelle ère? *Hermès*, (13–14), 243–262. Retrieved from https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-1994-1-page-243.htm

Dahlgren, P. (1995). *Television and the Public Sphere. Citizenship, Democracy and the Media*. London: Sage.

Dahlgren, P. (2000). The Public Sphere and the Net: Structure, Space, and Communication. In W. L. Bennett & R. M. Entman (Eds.), *Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy* (pp. 33–55). Cambdrige: Cambridge University Press.

Dahlgren, P. (2005). The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation. *Political Communication*, *22*(2), 147–162. https://doi.org/10.1080/10584600590933160

Dahlgren, P. (2009). *Media and Political Engagement. Citizens, Communication and Democracy*. Cambdrige: Cambridge University Press.

Dahlgren, P. (2013a). Participation and alternative democracy: social media and their contingencies. In P. Serra, E. J. M. Camilo, & Gonçalves (Eds.), *Political Participation and Web 2.0* (pp. 57–81). Covilhã: Livros LabCom.

Dahlgren, P. (2013b). *The Political Web. Media, Participation and Alternative Democracy*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Damásio, M. J., Henriques, S., Silva, M. T. da, Pacheco, L., & Brites, M. J. (2015). Between old broadcast media and new networked media: Materiality and media consumption practices. *International Journal of Communication*, *9*(1), 386–411.

Davidson, S., & Elstub, S. (2014). Deliberative and Participatory Democracy in the UK. *The British Journal of Politics and International Relations*, *16*(3), 367–385. https://doi.org/10.1111/1467-856X.12001

Dayan, D. (2000). Television, le Presque-public. *Réseaux*, (100), 427–456.

Della Porta, D. (2013). *Can Democracy be Saved? Participation, deliberation and social movements*. Cambdrige: Polity Press.

Dewey, J. (1991). *The Public and its Problems*. Athens: Swallow Press.

Dias, N. (2008a). *Orçamento Participativo - Animação Cidadã para a Participação Política*. São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Dias, N. (2008b). Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento

Participativo. *E-Cadernos CES*, (01), 183–205. https://doi.org/10.4000/eces.149

Dias, N. (2014a). 25 years of Participatory Budgets in the world: a new social and political movement? In N. Dias (Ed.), *Hope For Democracy – 25 years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 21–27). São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Dias, N. (2014b). A decade of Participatory Budgeting in Portugal: a winding but clarifying path. In N. Dias (Ed.), *Hope For Democracy – 25 years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 325–351). São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Dias, N. (2014c). *Hope For Democracy – 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*. (N. Dias, Ed.). São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Dias, N. (2018). *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. (N. Dias, Ed.). Epopeia Records | Oficina.

Dias, N., & Allegretti, G. (2009). Orçamentos Participativos em Portugal - Em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional? *Cidades Comunidades e Territórios*, (18), 59–78.

Dias, N., Júlio, S., Martins, V., Sousa, V., & Biel, F. (2018). Participatory Budgeting in Portugal – standing between a hesitant political will and the impacts on public policies. In N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 257–273). Epopeia Records | Oficina.

Dilliplane, S. (2011). All the News You Want to Hear: The Impact of Partisan News Exposure on Political Participation. *Public Opinion Quarterly*, *75*(2), 287–316. https://doi.org/10.1093/poq/nfr006

Dillman, D. A. (2007). *Mail and Internet Surveys. The tailored design method*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.

Dillman, D. A., Smyth, J. D., & Christian, L. M. (2009). *Internet, Mail, and Mixed-mode Surveys. The Tailored Design Method*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc.

Dryzek, J. S. (1994). *Discursive Democracy – Politics, Policy, and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dryzek, J. S. (2004). Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In V. S. P. Coelho & M. Nobre (Eds.), *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.

Dryzek, J. S. (2005). Deliberative democracy in divided societies: Alternatives to agonism and analgesia. *Political Theory*, *33*(2), 218–242. https://doi.org/10.1177/0090591704268372

Dryzek, J. S. (2009). Democratization as deliberative capacity building. *Comparative Political Studies*, *42*(11), 1379–1402. https://doi.org/10.1177/0010414009332129

Elstub, S. (2010). The third generation of deliberative democracy. *Political Studies Review*, *8*(3), 291–307. https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2010.00216.x

Elstub, S., Ercan, S., & Mendonça, R. F. (2016). Editorial introduction: The fourth generation of deliberative democracy. *Critical Policy Studies*, *10*(2), 139–151. https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1175956

Engelken-Jorge, M. (2018). Minimally Deliberative Deliberative Systems?

Problematisation and the Deliberative Democratic Effects of Poorly Deliberative Communication. *Political Studies*, *66*(1), 137–153. https://doi.org/10.1177/0032321717710567

ERC. (2009). *Caracterização do sector da radiodifusão local*. Lisboa: ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

ERC. (2010). *Imprensa Local e Regional em Portugal*. Lisboa: ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

Esteves, J. P. (2004). Espaço Público. In A. A. C. Rubim (Ed.), *Comunicação e Política. Conceitos e Abordagens* (p. 578). São Paulo: Editora UNESP.

Esteves, J. P. (2010). Opinião Pública. In J. C. Correia, G. B. Ferreira, & P. E. Santo (Eds.), *Conceitos de Comunicação Política*. Covilhã: Livros LabCom.

Falanga, R. (2018a). Critical trends of citizen participation in policymaking. Insights from Portugal. In M. C. Lobo, F. C. da Silva, & J. P. Zúquete (Eds.), *Changing societies: Legacies and Challenges. Vol. II. Citizenship in Crisis* (pp. 295–318). ICS. Imprensa de Ciências Sociais. https://doi.org/10.31447/ics9789726715047.12

Falanga, R. (2018b). The National Participatory Budgeting in Portugal: Opportunities and Challenges for Scaling up Citizen Participation in Policymaking. In N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 447–466). Epopeia Records | Oficina.

Fedozzi, L. (2000). Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In *Fischer, N. e Moll J. (orgs.) Por uma nova esfera pública* (pp. 37–82). Petrópolis: Vozes. Retrieved from http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa/biblioteca-1/arquivos/Orcamento Participativo e esfera publica elementos para um debate conceitual.pdf

Fedozzi, L., & Lima, K. C. P. (2014). Participatory Budgets in Brazil. In N. Dias (Ed.), *Hope For Democracy – 25 years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 153–164). São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Ferreira, G. B. (2010). Democracia deliberativa. In J. C. Correia, G. B. Ferreira, & P. E. Santo (Eds.), *Conceitos de Comunicação Política* (pp. 55–66). Covilhã: Livros LabCom.

Ferreira, V. (2003). O Inquérito por Questionário na Construção de Dados Sociológicos. In A. S. Silva & J. M. Pinto (Eds.), *Metodologia das Ciências Sociais* (pp. 165–194). Lisboa: Edições Afrontamento.

Ferrín, M., Fraile, M., & García-Albacete, G. M. (2019). Who Learns in Information Rich Contexts? The Informative Effects of the 2015 Spanish Electoral Campaign. *International Journal of Press/Politics*, *24*(3), 315–340. https://doi.org/10.1177/1940161219832455

Figueiras, R. (2005). *Os Comentadores e os Media. Os autores das colunas de opinião*. Lisboa: Livros Horizonte.

Fink, A. (1995). *The survey kit*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.

Fishkin, J. S. (1997). *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*. New

Haven: Yale University Press.

Fishkin, J. S. (2003). Consulting the Public Through Deliberative Polling. *Journal of Policy Analysis and Management*, *22*(11), 128–133. https://doi.org/https://doi.org/10.1002/pam.10101

Fishkin, J. S. (2006). Beyond polling alone: The quest for an informed public. *Critical Review*, *18*(1–3), 157–165. https://doi.org/10.1080/08913810608443654

Fishkin, J. S. (2011a). Making Deliberative Democracy Practical: Public Consultation and Dispute Resolution. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, *26*(4), 611–626. https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23.

Fishkin, J. S. (2011b). *When the People Speak: Deliberative Democracy & Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.

Fleuß, D., Helbig, K., & Schaal, G. S. (2018). Four Parameters for Measuring Democratic Deliberation: Theoretical and Methodological Challenges and How to Respond. *Politics and Governance*, *6*(1), 11. https://doi.org/10.17645/pag.v6i1.1199

Foddy, W. (1996). *Como Perguntar. Teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários*. Oeiras: Celta Editora.

Fontcuberta, M. de. (2010). *A Notícia. Pistas para compreender o Mundo*. Alfragide: Casa das Letras.

Fraser, N. (1992). Rethinking the Public Sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy. In C. Calhoun (Ed.), *Habermas and the Public Sphere* (pp. 109–142). Cambdrige: The MIT Press.

Freire, A. (2015). O Futuro da Democracia Representativa. In A. Freire (Ed.), *O Futuro da Representação Política Democrática* (pp. 15–64). Lisboa: Nova Vega.

Fuchs, C. (2014). *Social Media: a critical introduction*. London: Sage.

Fung, A. (2004). Receitas para Esferas Públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In V. S. P. Coelho & M. Nobre (Eds.), *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.

Gamson, W. A. (1996). *Talking Politics*. Cambdrige: Cambridge University Press.

Gandy, O. H. (2001). Dividing Practices. Segmentation and Targeting in the Emerging Public Sphere. In W. L. Bennett & R. M. Entman (Eds.), *Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy*. Cambdrige: Cambridge University Press.

Ganuza, E., & Baiocchi, G. (2014). Beyond the line: the participatory budget as an instrument. In N. Dias (Ed.), *Hope For Democracy – 25 years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 65–75). São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Ganuza, E., & Francés, F. (2014). The Participants' print in the Participatory Budget: overview on the Spanish experiments? In N. Dias (Ed.), *Hope For Democracy – 25 years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 301–312). São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Garnham, N. (1992). The Media and the Public Sphere. In C. Calhoun (Ed.), *Habermas*

*and the Public Sphere* (pp. 359-). Cambdrige: The MIT Press.

Gastil, J. (1993). *Democracy in Small Groups*. Filadélfia: New Society Publishers.

Gastil, J. (2000). Is Face-to-Face Citizen Deliberation a Luxury or a Necessity. *Political Communication*, *17*(4), 357–361.

Gastil, J., & Dillard, J. P. (1999). Increasing Political Sophistication Through Public Deliberation. *Political Communication*, *16*(1), 3–23. https://doi.org/10.1080/105846099198749

Geissel, B. (2013a). Introduction: On the Evaluation of Participatory Innovations. In B. Geissel & M. Joas (Eds.), *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy?* (pp. 9–31). Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Geissel, B. (2013b). *Participatory democratic innovations in Europe*. (B. Geissel & M. Joas, Eds.). Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Ghiglione, R., & Matalon, B. (1993). *O Inquérito. Teoria e Prática*. Oeiras: Celta Editora.

Giddens, A. (2005). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editora.

Giles, D. (2003). *Media Psychology*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Gitlin, T. (1998). Public Sphere or Public Sphericules? In T. Liebes & J. Curran (Eds.), *Media, Ritual and Identity* (pp. 169-). New York: Routledge.

Godinho, R. M., & Pereira, C. (2020). O digital e os Media Locais: Proximidade ou afastamento? In P. Jerónimo & J. C. Correia (Eds.), *O Pulsar da Proximidade nos Media e no Jornalismo* (pp. 65–82). Covilhã: 978-989-682-3.

Goldman, S. K., & Mutz, D. C. (2011). The friendly media phenomenon: A cross-national analysis of cross-cutting exposure. *Political Communication*, *28*(1), 42–66. https://doi.org/10.1080/10584609.2010.544280

Gomes, W., & Maia, R. (2008). *Comunicação e Democracia. Problemas e Perspectivas*. São Paulo: Paulus.

Gonçalves, T. (2016). Resultados do primeiro inquérito "ERC – Públicos & consumos de media." In ERC (Ed.), *Digital Media Portugal - ERC 2015* (pp. 75–90). ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social.

Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics & Society*, *34*(2), 219–244.

Gordon, V., Osgood Jr., J. L., & Boden, D. (2017). The Role of Citizen Participation and the Use of Social Media Platforms in the Participatory Budgeting Process. *International Journal of Public Administration*, *40*(1), 65–76. https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1072215doi.org/10.1080/01900692.2015.1072215

Gradim, A. (2000). *Manual de Jornalismo*. Covilhã: Universidade da Beira Interior.

Guasch, Ó. (1997). *Observación participante*. Madrid: CIS – Centro de Investigacionaes Sociológicas.

Guttman, A., & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* New Jersey: Princeton University Press.

Habermas, J. (1994). *Técnica e ciência como "ideologia."* Lisboa: Edições 70.

Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: Polity Press.

Habermas, J. (2012). *A Transformação Estrutural da Esfera Pública. Investigações sobe uma Categoria da Sociedade Burguesa*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Haikin, M., Sjoberg, F., & Mellon, J. (2017). Impact of Online Voting on Participatory Budgeting in Brazil. In T. Peixoto & M. L. Sifry (Eds.), *Civic Tech in the Global South: Assessing Technology for the Public Good*. Washington: The World Bank and Personal Democracy.

Hájek, R., & Carpentier, N. (2015). Alternative mainstream media in the Czech Republic: Beyond the dichotomy of alterative and mainstream media. *Continuum*, *29*(3), 365–382. https://doi.org/10.1080/10304312.2014.986061

Hasebrink, U., & Hepp, A. (2017). How to research cross-media practices? Investigating media repertoires and media ensembles. *Convergence*, *23*(4), 362–377. https://doi.org/10.1177/1354856517700384

Hayes, D., & Lawless, J. L. (2015). As Local News Goes, So Goes Citizen Engagement: Media, Knowledge, and Participation in US House Elections. *The Journal of Politics*, *77*(2), 447–462. https://doi.org/10.1086/679749

Hendriks, C. M., Duus, S., & Ercan, S. A. (2016). Performing politics on social media: The dramaturgy of an environmental controversy on Facebook. *Environmental Politics*, *25*(6), 1102–1125. https://doi.org/10.1080/09644016.2016.1196967

Hjarvard, S. (2008). The Mediatization of Society: A Theory of the Media as Agents of Social and Cultural Change. *Nordicom Review*, *29*(2), 105–134. https://doi.org/10.4324/9780203155363

Holdo, M. (2020). Violations of basic deliberative norms: The systemic turn and problems of inclusion. *Politics*, *40*(3), 348–362. https://doi.org/10.1177/0263395719887329

Innis, H. (1999). *The Bias of Communication*. Toronto: University of Toronto Press.

Iyengar, S. (2011). *Media politics* (2nd ed). New York: W. W. Norton.

Izquierdo Labella, L. (2010). *Manual de Periodismo Local*. Madrid: Fragua.

Jacobs, L. R., Cook, F. L., & Dellli Carpini, M. X. (2009). *Talking Together. Public deliberation and political participation*. Chicago: The University of Chicago Press.

Jacquet, V., & van der Does, R. (2021a). Deliberation and Policy-Making: Three Ways to Think About Minipublics' Consequences. *Administration and Society*, *53*(3), 468–487. https://doi.org/10.1177/0095399720964511

Jacquet, V., & van der Does, R. (2021b). The Consequences of Deliberative Minipublics: Systematic Overview, Conceptual Gaps, and New Directions. *Representation*, *57*(1), 131–141. https://doi.org/10.1080/00344893.2020.1778513

Jakubowicz, K. (1993). Musical chairs? The three public spheres in Poland. In P. Dahlgren & C. Sparks (Eds.), *Communication and Citizenship. Journalism and the Public Sphere* (p. 266). London: Routledge. Retrieved from Routledge

Jerónimo, P. (2013). Descobrindo o ciberjornalismo de proximidade em Portugal. In *Livro de Atas do III COBCIBER - Congresso Internacional de Ciberjornalismo* (pp. 77–98). Porto: Observatório do Ciberjornalismo (ObCiber).

Jerónimo, P. (2015). *Ciberjornalismo de Proximidade. Redações, jornalistas e notícias online*. Covilhã: Editora LabCom.IFP.

Joas, M. (2013). An Evaluation of Democraticv Innovations in Europe. In B. Geissel & M. Joas (Eds.), *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy?* (pp. 249–263). Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Jorba, J. M. G. (2000). *Cuadernos de campo*. Madrid: CIS – Centro de Investigacionaes Sociológicas.

Katz, E. (2006). Rediscovering Gabriel Tarde. *Political Communication*, *23*(3), 263–270. https://doi.org/10.1080/10584600600808711

Katz, E. (2007). Rediscovering Gabriel Tarde. *Political Communication*, *23*(3), 263–270.

Katz, E., & Lazarsfeld, P. F. (2006). *Personal Influence. The Part Played by People in the Flow of Mass Communications*. New Brunswick: Transaction.

Keane, J. (2002). *A Democracia e os Media*. Lisboa: Temas e Debates.

Kim, J., Wyatt, R. O., & Katz, E. (1999). News, Talk, Opinion, Participation: The Part Played by Conversation in Deliberative Democracy. *Political Communication*, *16*(4), 361–385. https://doi.org/10.1080/105846099198541

Kim, S. J. (2016). A repertoire approach to cross-platform media use behavior. *New Media and Society*, *18*(3), 353–372. https://doi.org/10.1177/1461444814543162

Kim, Y., & Chen, H. T. (2016). Social media and online political participation: The mediating role of exposure to cross-cutting and like-minded perspectives. *Telematics and Informatics*, *33*(2), 320–330. https://doi.org/10.1016/j.tele.2015.08.008

Klapper, J. T. (1960). *The Effects of Mass Communication*. New York: The Free Press.

Knobloch, K. R., & Gastil, J. (2015). Civic (Re)socialisation: The Educative Effects of Deliberative Participation. *Politics*, *35*(2), 183–200. https://doi.org/10.1111/1467-9256.12069

Ksiazek, T. B., Malthouse, E. C., & Webster, J. G. (2010). News-seekers and avoiders: Exploring patterns of total news consumption across media and the relationship to civic participation. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, *54*(4), 551–568. https://doi.org/10.1080/08838151.2010.519808

Landemore, H. (2013). On Minimal Deliberation, Partisan Activism, and Teaching People How to Disagree. *Critical Review*, *25*(2), 210–225. https://doi.org/10.1080/08913811.2013.843875

Lee, R. M. (2002). *Métodos não interferentes em pesquisa social*. Lisboa: Gradiva.

Lerner, J. (2011). Participatory budgeting: Building community agreement around tough budget decisions. *National Civic Review*, *100*(2), 30–35. https://doi.org/10.1002/ncr.20059

Levine, P., Fung, A., & Gastil, J. (2006). Future directions for public deliberation. *Journal of Public Deliberation*, *1*(1). https://doi.org/10.16997/jdd.24

Lima, M. P. de. (2000). *Inquérito Sociológico. Problemas de metodologia* (5ª ed.). Lisboa: Editorial Presença.

Limão, J. P. (2018). Os orçamentos participativos na imprensa regional: Um estudo de caso. *Estudos Em Comunicação*. https://doi.org/10.20287/ec.n26.v2.a07

Livingstone, S. (1999). New media, new audiences? *New Media and Society*, *1*(1), 59–66. https://doi.org/10.1177/1461444899001001010

Livingstone, S. (2006). The Influence of Personal Influence on the Study of Audiences. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, *608*(1), 233–250. https://doi.org/10.1177/0002716206292325

Livingstone, S. (2010). Giving People a Voice: On the Critical Role of the Interview in the History of Audience Research. *Communication, Culture & Critique*, *3*(4), 566–571. https://doi.org/10.1111/j.1753-9137.2010.01086.x

Livingstone, S. (2013). The Participation Paradigm in Audience Research. *The Communication Review*, *16*(1–2), 21–30. https://doi.org/10.1080/10714421.2013.757174

Lopes, A. A., & Freire, I. M. (2012). Orçamento participativo: uma abordagem na perspectiva da Ciência da Informação. *TransInformação*, *24*(1), 19–25.

Lüchmann, L., Romão, W., & Borba, J. (2018). 30 years of Participatory Budgeting in Brazil: the lessons learned. In N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 89–103). Epopeia Records | Oficina.

Maia, R. (2007). Deliberative Democracy and Public Sphere Typology. *Estudos Em Comunicação*, (1), 69–102.

Maia, R. (2009). Mediated Deliberation. *The International Journal of Press/Politics*, *14*(3), 313–334. https://doi.org/10.1177/1940161209337090

Mansbridge, J. (1990). Self-interest in Political Life. *Political Theory*, *18*(1), 132–153.

Mansbridge, J. (2009). A conversação cotidiana no sistema deliberativo. In Â. C. S. Marques (Ed.), *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Textos fundamentais* (pp. 207–238). Belo Horizonte: Autêntica.

Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., … Warren, M. E. (2013). A systemic approach to deliberative democracy. In J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale* (pp. 1–26). New Jersey: Cambridge University Press.

Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Estlund, D., Føllesdal, A., Fung, A., … Martí, J. L. (2010). The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy. *Journal of Political Philosophy*, *18*(1), 64–100. https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00344.x

Marinov, R. (2020). Mapping the infotainment literature: current trajectories and

suggestions for future research. *Communication Review*, *23*(1), 1–28. https://doi.org/10.1080/10714421.2019.1682894

Marques, Â. C. S. (2009a). *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Textos fundamentais*. (Â. C. S. Marques, Ed.). Belo Horizonte: Autêntica.

Marques, Â. C. S. (2009b). As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In Â. C. S. Marques (Ed.), *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Textos fundamentais* (pp. 11–28). Belo Horizonte: Autêntica.

Medaglia, R., & Zhu, D. (2017). Public deliberation on government-managed social media: A study on Weibo users in China. *Government Information Quarterly*, *34*(3), 533–544. https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.05.003

Melgar, T. R. (2015). The Perilous Paths of Deeper Democracy The Perilous Paths of Deeper Democracy: Understand ing the Rise and Decline of Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil. *Social Science Diliman*, *11*(2), 24–55.

Mendonça, R. F. (2013). The conditions and Dilemnas of Deliberative Systems. In *APSA 2013 Annual Meeting Paper* (pp. 1–31). AAmerican Political Science Association 2013 Annual Meeting. Retrieved from https://ssrn.com/abstract=2303025

Mill, S. (2010). *Da liberdade de pensamento e de expressão*. Alfragide: Leya.

Milstein, B. (2021). Justification Crisis: Brexit, Trump, and Deliberative Breakdown. *Political Theory*, *49*(4), 554–583. https://doi.org/10.1177/0090591720968596

Milton, J. (2009). *Areopagítica. Discurso sobre a liberdade de expressão*. Coimbra: Almedina.

Moreira, C. D. (1994). *Planeamento e Estratégias da Investigação Social*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Moreira da Silva, E., & Ribeiro, A. C. A. (2016). Sistemas deliberativos em perspectiva meso: A abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. *Opinião Pública*, *22*(1), 167–194. https://doi.org/10.1590/1807-01912016221167

Mouffe, C. (1996). *O Regresso do Político*. Lisboa: Gradiva.

Moy, P., & Gastil, J. (2006). Predicting deliberative conversation: The impact of discussion networks, media use, and political cognitions. *Political Communication*, *23*(4), 443–460. https://doi.org/10.1080/10584600600977003

Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populismo. Uma Brevíssima Introdução*. Lisboa: Gradiva.

Mutz, D. C. (2002). The Consequences of Cross-Cutting Networks for Political Participation. *American Journal of Political Science*, *46*(4), 838–855. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/3088437

Mutz, D. C. (2007). *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. New York: Cambridge University Press.

Mutz, D. C., & Martin, P. S. (2001). Facilitating Communication across Lines of

Political Difference: The Role of Mass Media. *American Political Science Review*, *95*(1), 97–114.

Mutz, D. C., & Mondak, J. J. (2006). The Workplace as a Context for Cross-Cutting Political Discourse. *The Journal of Politics*, *68*(1), 140–155. https://doi.org/10.1002/9780470753460.ch21

Navarro, C., & Font, J. (2013). The Biased Inclusiveness of Local Democratic Innovations: Vehicles or Obstacles for Political Equality? In B. Geissel & M. Joas (Eds.), *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy?* (pp. 95–122). Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Neblo, M. A. (2007). Family disputes: Diversity in defining and measuring deliberation. *Swiss Political Science Review*, *13*(4), 527–557. https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2007.tb00088.x

Nery, I. (2004). *Política & Jornais. Encontros Mediáticos*. Oeiras: Celta Editora.

Neto, P. P. (2006). Os diários generalistas portugueses a Internet. In G. Cardoso & R. Espanha (Eds.), *Comunicação e Jornalismo na Era da Informação* (pp. 175–195). Porto: Campo de Letras.

Neuendorf, K. A., Atkin, D. J., & Jeffres, L. W. (2001). Reconceptualizing Channel Repertoire in the Urban Cable Environment. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, *45*(3), 464–482.

Noelle-Neumann, E. (1993). *The spiral of silence. Public opinion - our social skin*. Chicago: The University of Chicago Press.

O'Flynn, I., & Curato, N. (2015). Deliberative democratization: a framework for systemic analysis. *Policy Studies*, *36*(3), 298–313. https://doi.org/10.1080/01442872.2015.1065965

Obercom. (2020). *Reuters Digital News Report 2020 Portugal* (Vol. 2020). Lisboa.

OberCom. (2017). *Práticas e Consumos Digitais Noticiosos dos Portugueses em 2016*. Lisboa. Retrieved from www.obercom.pt

OberCom. (2018a). *As Rádios Locais em Portugal. Caracterização, tendências e futuros (Relatórios OberCom Abril 2018)*. Lisboa. Retrieved from www.obercom.pt

OberCom. (2018b). *Jornais regionais. A análise de perfis de utilização. Actividade, desafios e políticas públicas para o sector*. *Relatórios OberCom*. Retrieved from www.obercom.pt

OberCom. (2021). *Digital News Report - Portugal 2021*. *Publicações OberCom*. Lisboa. Retrieved from https://www.digitalnewsreport.org/survey/2020/portugal-2020/

Oberholzer-Gee, F., & Waldfogel, J. (2009). Media Markets and Localism: Does Local News en Español Boost Hispanic Voter Turnout ? Media Markets and Localism : Does Local News en Español Boost Hispanic Voter Turnout ? *American Economic Review*, *99*(5), 2120–2128. https://doi.org/10.1257/aer.99.5.2120

Oliveira, M. (2014). Ecos e sotaques do local: o insustentável sonho da radiodifusão de proximidade. In A. I. Reis, F. Ribeiro, & P. Portela (Eds.), *Das Piratas à Internet: 25 anos de rádios locais* (pp. 79–95). Braga: CECS - Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade.

Pacheco, L., Silva, M. T. da, Brites, M. J., Henriques, S., & Damásio, M. J. (2017). Patterns of European youngsters' daily use of media. *Observatorio*, *11*(4), 1–18. https://doi.org/10.15847/obsOBS11420171107

Paiva, R. (2003). *O Espírito Comum: comunidade, mídia e globalismo*. Rio de Janeiro: MAUAD.

Papathanassopoulos, S., Coen, S., Curran, J., Aalberg, T., Rowe, D., Jones, P., … Tiffen, R. (2013). Online threat, but television is still dominant a comparative study of 11 nations' news consumption. *Journalism Practice*, *7*(6), 690–704. https://doi.org/10.1080/17512786.2012.761324

Pariser, E. (2011). The Troubling Future of Internet Search. *The Futurist*, (September-October), 6–8.

Parkinson, J. (2007). Localism and Deliberative Democracy. *The Good Society*, *16*(1), 23–29. https://doi.org/10.1353/gso.0.0001

Parkinson, J. (2013). Democratizing deliberative systems. In J. Parkinson & J. Mansbridge (Eds.), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale* (pp. 151–172). New York: Cambridge University Press.

Parkinson, J., & Mansbridge, J. (2013). *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*. (J. Parkinson & J. Mansbridge, Eds.). New York: Cambridge University Press.

Pattie, C. J., & Johnston, R. J. (2009). Conversation, disagreement and political participation. *Political Behavior*, *31*(2), 261–285. https://doi.org/10.1007/s11109-008-9071-z

Paz, C. (2018). Youth Participatory Budgeting – Portugal. In N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 479–490). Epopeia Records | Oficina.

Pelzer, E., & Raemy, P. (2020). What shapes the cultivation effects from infotaining content? Toward a theoretical foundation for journalism studies. *Journalism*. https://doi.org/10.1177/1464884920922704

Pfetsch, B. (2018). Dissonant and Disconnected Public Spheres as Challenge for Political Communication Research. *Javnost*, *25*(1–2), 59–65. https://doi.org/10.1080/13183222.2018.1423942

Picone, I. (2017). Conceptualizing media users across media: The case for media user/use as analytical concepts. *Convergence*, *23*(4), 378–390. https://doi.org/10.1177/1354856517700380

Pontual, P. (2014). Building a democratic pedagogy: Participatory Budgeting as a "school of citizenship." In N. Dias (Ed.), *Hope For Democracy – 25 years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 427–432). São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Porto de Oliveira, O. (2016). Mecanismos de Difusão Global do OP. *Opinião Pública*, *22*(2), 219–249.

Prior, M. (2007). *Post-broadcast democracy. How media choice increases inequality in political involvement and polarizes elections*. Cambridge: Cambridge University Press.

Putini, A. (2013). Participatory Instruments and Democratic Innovation. Evaluating Four Italian Cases. In B. Geissel & M. Joas (Eds.), *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy?* (pp. 53–71). Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Quintanilha, T., Paisana, M., & Cardoso, G. (2019). A imprensa regional portuguesa como pequeno bastião da imprensa tradicional no País. *A Imprensa Regional Portuguesa Como Pequeno Bastião Da Imprensa Tradicional No País*, (50), 141–161.

Rawls, J. (2000). *A lei dos povos*. Coimbra: Quarteto.

Rebelo, J. (2002). *O Discurso do Jornal: o como e o porquê*. Lisboa: Notícias Editorial.

Ribeiro, V. (2009). *Fontes Sofisticadas de Informação*. Porto: Editora Media XXI.

Ringoot, R., & Utard, J.-M. (2009). Le genre: une categorisation peu catégorique. In R. Ringoot & J.-M. Utard (Eds.), *Les Genres Journalistiques. Savoirs et savoir-faire* (pp. 11–22). Paris: L'Harmattan.

Röcke, A. (2013). Forms of Democratic Innovations in European Participatory Budgeting. In B. Geissel & M. Joas (Eds.), *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy?* (pp. 33–52). Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Rost, A. (2014). Interatividade: Definições, estudos e tendências. In J. Canavilhas (Ed.), *Webjornalismo. 7 características que marcam a diferença* (pp. 53–88). Covilhã: Livros LabCom.

Rubin, H. J., & Rubin, I. S. (2005). *Qualitative Interviewing. The art of hearing data*. Thousand Oaks: Sage.

Ruddock, A. (2007). *Investigating Audiences*. Los Angeles: Sage.

Ruesch, M. A., & Wagner, M. (2014). Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants. In N. Dias (Ed.), *Hope For Democracy – 25 years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 287–300). São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Rugg, G. (2007). *Using Statistics: A Gentle Introduction*. Maidenhead: Open University Press.

Salaverría, R. (2014). Multimedialidade: Informar para cinco sentidos. In J. Canavilhas (Ed.), *Webjornalismo. 7 características que marcam a diferença* (pp. 25–52). Covilhã: Livros LabCom.

Sampaio, R. C., Maia, R., & Marques, F. P. J. A. (2010). Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*. https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000200007

Sampaio, R. C., & Peixoto, T. (2014). Electronic Participatory Budgeting: false dilemmas and true complexities. In N. Dias (Ed.), *Hope For Democracy – 25 years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 413–426). São Brás de Alportel: Associação In Loco.

Santos, R. (2006). *A Fonte Não Quis Revelar. Um estudo sobre a produção das notícias*. Porto: Campo de Letras.

Santos, S. (2007). *Imprensa Regional: Temas, problemas e estratégias da informação*

*local*. Lisboa: Livros Horizonte.

Schmitt-Beck, R., & Grill, C. (2020). From the Living Room to the Meeting Hall? Citizens' Political Talk in the Deliberative System. *Political Communication*, *37*(6), 832–851. https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1760974

Schrøder, K. C. (2015). News Media Old and New: Fluctuating audiences, news repertoires and locations of consumption. *Journalism Studies*, *16*(1), 60–78. https://doi.org/10.1080/1461670X.2014.890332

Sears, D. O., & Freedman, J. L. (1967). Selective Exposure to Information: A Critical Review. *The Public Opinion Quarterly*, *31*(2), 194–213.

Sebastião, S., Pacheco, A., & Santos, M. (2012). Cidadania Digital e Participação Política: O Caso das Petições Online e do Orçamento Participativo. *Estudos Em Comunicação*, *11*, 31–51.

Serra, J. P. (2006). Proximidade e comunicação. *Biblioteca Online de Ciências Da Comunicação*. Retrieved from http://www.bocc.ubi.pt/

Serrano, E. (2006). *Jornalismo Político em Portugal. A cobertura de eleições presidenciais na imprensa e na televisão (1976-2001)*. Lisboa: Edições Colibri.

Shah, A. (2007). Overview. In A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting – Public Sector Governance and Accountability Series*. Washington: The World Bank.

Shapiro, I. (2003). Deliberative democracy, the discursive dilemma and republican theory. In J. S. Fishkin & P. Laslett (Eds.), *Debating Deliberative Democracy*. Malden: Blackwell Publishing.

Silva, M. T. da. (2014). *As Cartas dos Leitores na Imprensa Portuguesa. Uma forma de comunicação e debate do público*. Covilhã: Livros LabCom.

Silva, M. T. da, Figueiras, R., Brites, M. J., Amaral, I., Maropo, L., Santos, S. C., … Pacheco, L. (2017). Audiências e cross-media: estudo de padrões de consumo de notícias em Portugal. *Estudos Em Comunicação*, *1*(25), 177–199. https://doi.org/10.20287/ec.n25.v1.a11

Silva, P. A. da. (2011). *A Saúde nos Media. Representações do sistema de saúde e das políticas públicas na imprensa escrita portuguesa*. Lisboa: Mundos Sociais.

Silveirinha, M. J. (2004). *Identidades, media e política: o espaço comunicacional nas democracias liberais*. Lisboa: Livros Horizonte.

Silveirinha, M. J. (2010). Esfera Pública. In J. C. Correia, G. B. Ferreira, & P. E. Santo (Eds.), *Conceitos de Comunicação Política* (pp. 33–42). Covilhã: Livros LabCom.

Sintomer, Y., & Ganuza, E. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos. Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. Transnational Institute.

Sintomer, Y., Herzberg, C., & Allegretti, G. (2013). *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version (Study nº25. English Version)*. Bona: ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH – Service für Entwicklungsinitiativen.

Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2012). Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias*, *14*(30), 70–116. https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004

Skovsgaard, M., Shehata, A., & Strömbäck, J. (2016). Opportunity Structures for Selective Exposure: Investigating Selective Exposure and Learning in Swedish Election Campaigns Using Panel Survey Data. *International Journal of Press/Politics*, *21*(4), 527–546. https://doi.org/10.1177/1940161216658157

Smythe, D. W. (2006). On the Audience Commodity and its Work. In M. G. Durham & D. M. Kellner (Eds.), *Media and Cultural Studies. KeyWorks* (pp. 230–256). Malden: Blackwell Publishing.

Sobral, L., & Magalhães, P. (1999). *Introdução ao Jornalismo Desportivo*. Cenjor.

Sousa, H. (2006). Information Technologies, Social Change and the Future. *European Journal of Communication*, *21*(3), 373–387. https://doi.org/10.1177/0267323106066656

Sousa, J. P. (2004). *Introdução à Análise do Discurso Jornalístico Impresso*. Florianópolis: Letras Contemporâneas.

Sousa, J. P. (2007). Comunicação regional e local na Europa Ocidental. Situação geral e os casos português e galego. *BOCC: Biblioteca on-Line de Ciências Da Comunicação*, 47. Retrieved from www.bocc.ubi.pt

Sousa Santos, B. de. (1998a). Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy. *Politics and Society*, *26*(4), 461–510. https://doi.org/10.1177/0032329298026004003

Sousa Santos, B. de. (1998b). *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Gradiva.

Sousa Santos, B. de. (2002). *Democracia e Participação. O caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamento.

Sparks, C. (2000). The Internet and the Global Public Sphere. In W. L. Bennett & R. M. Entman (Eds.), *Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy* (pp. 75–95). Cambdrige: Cambridge University Press.

Stroud, N. J. (2008). Media use and political predispositions: Revisiting the concept of selective exposure. *Political Behavior*, *30*(3), 341–366. https://doi.org/10.1007/s11109-007-9050-9

Stroud, N. J. (2010). Polarization and partisan selective exposure. *Journal of Communication*, *60*(3), 556–576. https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2010.01497.x

Stroud, N. J. (2011). *Niche News. The politics of news choice*. Oxford: Oxford University Press.

Sudman, S., & Bradburn, N. M. (1982). *Asking Questions*. São Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Sunstein, C. R. (2003). The Law of Group Polarization. In J. S. Fishkin & P. Laslett (Eds.), *Debating Deliberative Democracy* (pp. 80–101). Malden: Blackwell Publishing.

Sunstein, C. R. (2004). Democracy and Filtering. *Communications of the ACM*, *47*(12), 57–60.

Sunstein, C. R. (2007). The Polarization of Extremes. *The Chronicle of Higher Education*, *54*(16).

Talpin, J. (2013). When Deliberation Happens - Evaluating Discursive Interactions among Ordinary Citizens. In B. Geissel & M. Joas (Eds.), *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy?* (pp. 73–93). Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Taneja, H., Webster, J. G., Malthouse, E. C., & Ksiazek, T. B. (2012). Media consumption across platforms: Identifying user-defined repertoires. *New Media and Society*, *14*(6), 951–968. https://doi.org/10.1177/1461444811436146

Tarde, G. (1989). *L'Opinion et la Foule*. Paris: Les Presses universitaires de France.

Taylor, C. (2010). *A Esfera Pública*. Covilhã: LusoSofia Press.

Teixeira, C. P. (2018). *Qualidade da democracia em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Testa, C. (2012). Is polarization bad? *European Economic Review*, *56*(6), 1104–1118. https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2012.04.005

Tewksbury, D., & Rittenberg, J. (2012). *News on the internet. Information and citizenship in the 21st century*. New York: Oxford University Press.

Tocqueville, A. de. (2008). *Da Democracia na América*. Lisboa: Rés-Editora.

Tönnies, F. (1974). *Community and Association*. London: Routledge & Kegan Paul.

Touraine, A. (1996). *O que é a Democracia?* Lisboa: Instituto Piaget.

Traquina, N. (2007). *Jornalismo*. Lisboa: Quimera.

Urry, J. (2007). *Mobilities*. Cambdrige: Polity Press,.

Vala, J. (2003). A análise de conteúdo. In A. S. Silva & J. M. Pinto (Eds.), *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento.

Valles, M. S. (2002). *Entrevistas Cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

van Rees, K., & van Eijck, K. (2003). Media repertoires of selective audiences: The impact of status, gender, and age on media use. *Poetics*, *31*(5–6), 465–490. https://doi.org/10.1016/j.poetic.2003.09.005

Vieira, M. B., & Carreira da Silva, F. (2013). Democracia deliberativa hoje: desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (10), 151–194. Retrieved from http://www4.uninove.br/ojs/index.php/prisma/article/view/1151

Vitale, D. (2004). Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In V. S. P. Coelho & M. Nobre (Eds.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.

Wampler, B. (2007). A Guide to Participatory Budgeting. In A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting – Public Sector Governance and Accountability Series*. Washington: The World Bank.

Wampler, B., & Avritzer, L. (2004). Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In V. S. P. Coelho & M. Nobre (Eds.), *Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no*

*Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34.

Wampler, B., McNulty, S., & Touchton, M. (2018). The Global Spread and Transformation of Participatory Budgeting. In N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (pp. 55–72). Epopeia Records | Oficina.

Webster, J. G. (2010). User information regimes: How social media shape patterns of consumption. *Northwestern University Law Review*, *104*(2), 593–612. https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23.

Wessler, H. (2008). Investigating deliberativeness comparatively. *Political Communication*, *25*(1), 1–22. https://doi.org/10.1080/10584600701807752

Wolf, M. (2009). *Teorias da Comunicação*. Lisboa: Editorial Presença.

Wyatt, R. O., Katz, E., & Kim, J. (2000). Bridging the spheres: Political and personal conversation in public and private spaces. *Journal of Communication*, *50*(1), 71–92. https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2000.tb02834.x

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research – Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.

Young, I. M. (1996). Communication and the Other. Beyond Deliberative Democracy. In S. Benhabib (Ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political* (pp. 120–135). Princeton: Princeton University Press.

Young, I. M. (2003). Deliberative Democracy? In J. S. Fishkin & P. Laslett (Eds.), *Debating Deliberative Democracy*. Malden: Blackwell Publishing.

Yuan, E. J., & Webster, J. G. (2006). Channel Repertoires: Using Peoplemeter Data in Beijing. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, *50*(3), 524–536. https://doi.org/10.1207/s15506878jobem5003

# Apêndices

## Apêndice 1. Grelha de análise – Jornais em papel

V1. Título

. Por extenso

V2. Nome do jornal

1. Mercúrio
2. Sudoeste
3. Litoral Alentejano
4. Correio Alentejo
5. Diário do Alentejo

V3. Ano

1. 2011
2. 2012
3. 2013
4. 2014
5. 2015
6. 2016

V4. Trimestre

1. Primeiro trimestre
2. Segundo trimestre
3. Terceiro trimestre
4. Quarto trimestre

V5. Secção

1. Geografia
2. Sociedade
3. Autarquia
4. Destaque
5. Últimas
6. Opinião
7. Especial

V6. Géneros jornalísticos (Informativos/Opinativos)

1. Notícia (Informativo)
2. Breve (Informativo)
3. Reportagem (Informativo)
4. Entrevista (Informativo)
5. Editorial (Opinativo)
6. Artigo de opinião (Opinativo)
7. Coluna (Opinativo)
8. Carta de leitor (Opinativo)

V7. Tipo de notícia

1. Principal
2. Notícia complementar
3. Não aplicável

V8. Tipo de página

1. Par
2. Ímpar
3. Dupla página

V9. Primeira página

1. Sim
2. Não

V10. Tipo de chamada de primeira página

1. Manchete
2. Título
3. Chamada com foto
4. Chamada sem foto

V11. Assinatura

1. Assinado
2. Não assinado

V12. Número de parágrafos

1. 1 parágrafo
2. 2 a 3 parágrafos
3. 4 a 6 parágrafos
4. > 6 parágrafos
5. Não aplicável

V13. Tipo de discurso

1. Interpretativo/factual
2. Racional/explicativo
3. Interpretativo/opinativo
4. Interpelativo/apelativo

V14. Fontes em discurso direto

1. Municípios
2. Autarcas
3. Especialistas
4. Cidadãos

V15. Dialogismo de artigo

1. Sim
2. Não

V16. Dialogismo de página/edição

1. Sim
2. Não

V17. Responsividade de artigo

1. Sim
2. Não

V18. Responsividade de página/edição

1. Sim
2. Não

## Apêndice 2. Grelha de análise – Comunicação social online

V1. Título do artigo

. Por extenso

V2. Nome do órgão de comunicação online

1. Mercúrio
2. Sudoeste
3. Correio Alentejo
4. Rádio Pax
5. Voz da Planície
6. Rádio Sines
7. Sul Informação

V3. Ano

1. 2011
2. 2012
3. 2013
4. 2014
5. 2015
6. 2016

V4. Trimestre

1. Primeiro trimestre
2. Segundo trimestre
3. Terceiro trimestre
4. Quarto trimestre

V5. Géneros jornalísticos (Informativos/Opinativos)

1. Notícia (Informativo)
2. Breve (Informativo)
3. Reportagem (Informativo)
4. Entrevista (Informativo)
5. Editorial (Opinativo)
6. Artigo de opinião (Opinativo)
7. Coluna (Opinativo)
8. Carta de leitor (Opinativo)

V6. Assinatura

1. Assinado
2. Não assinado

V7. Número de parágrafos

1. 1 parágrafo
2. 2 a 3 parágrafos
3. 4 a 6 parágrafos
4. > 6 parágrafos
5. Não aplicável

V8. Tipo de discurso

1. Interpretativo/factual
2. Racional/explicativo
3. Interpretativo/opinativo
4. Interpelativo/apelativo

V9. Fontes em discurso direto

1. Municípios
2. Autarcas
3. Especialistas
4. Cidadãos

V10. Dialogismo de artigo

1. Sim
1. Não

V11. Responsividade de artigo

1. Sim
2. Não

V12. Dialogismo nos comentários a artigos

1. Sim
2. Não

V13. Responsividade nos comentários a artigos

1. Sim
2. Não

## Apêndice 3. Grelha de análise - Redes sociais online

V1. Rede social

1. Facebook
2. Twitter

V2. Tipo de Instituição

1. Município
2. Junta de Freguesia
3. Sociedade civil
4. Comunicação social

V3. Nome da página / Instituição

1. Município de Odemira
2. Junta de Freguesia de Amoreiras-Gare
3. Junta de Freguesia de Boavista dos Pinheiros
4. Junta de Freguesia de São Teotónio
5. Junta de Freguesia de Vila Nova de Milfontes
6. ACRD Moradores de Almograve
7. Clube Desportivo Praia de Milfontes
8. Clube Náutico de Milfontes
9. Clube Fluvial Odemirense
10. NDC Odemira
11. CACO
12. Fábrica das Artes
13. Longueira/Almograve
14. VN Milfontes (Odemira, Portugal)
15. São Teotónio (Odemira, Portugal)
16. Amo-te Luzianes
17. ODEMIRA ONLINE
18. Jornal de Odemira
19. Concelho de Odemira

20. Mercúrio
21. Rádio Sines
22. Antena Miróbriga

V4. Ano

1. 2011
2. 2012
3. 2013
4. 2014
5. 2015
6. 2016

V5. Trimestre

1. Primeiro trimestre
2. Segundo trimestre
3. Terceiro trimestre
4. Quarto trimestre

V6. Número de parágrafos

1. 1 parágrafo
2. 2 a 3 parágrafos
3. 4 a 6 parágrafos
4. > 6 parágrafos
5. Não aplicável

V7. Tipo de discurso

1. Interpretativo/factual
2. Racional/explicativo
3. Interpretativo/opinativo
4. Interpelativo/Apelativo

V8. Publicações com interações

1. Sim
2. Não

V9. Tipos de interações nas publicações

1. Gostos
2. Partilhas
3. Comentários

V10. Números de interações nas publicações

1. Número de gostos
2. Número de partilhas
3. Número de comentários

V11. Dialogismo nas mensagens

1. Sim
2. Não

V12. Responsividade nas mensagens

1. Sim
2. Não

## Apêndice 4. Grelha de análise - Transmissões

V1. Publicações com informação sobre propostas

1. Sim
2. Não

V2. Publicações com informação sobre propostas

1. OP anterior
2. OP atual

V3. Publicações desta edição com informação sobre propostas

1. Anterior à decisão
2. Posterior à decisão

V4. Número de propostas abordadas

1. Totalidade
2. Uma única
3. Até metade
4. Não aplicável

V5. Apresentação de propostas com detalhes

1. Sim
2. Não

V6. Apresentação de propostas com proponentes

1. Sim
2. Não

V7. Circulação de propostas nos media em 2016

1. Sim
2. Não

V8. Circulação de propostas em 2016

1. Proposta 1
2. Proposta 4
3. Proposta 10
4. Proposta 11
5. Proposta 12
6. Proposta 14
7. Proposta 15
8. Proposta 16
9. Proposta 21
10. Proposta 23
11. Proposta 24
12. Proposta 25
13. Proposta 26
14. Proposta 27

V9. Transmissão de propostas em 2016

1. Número
2. Título ou designação
3. Texto descritivo
4. Localização
5. Freguesia
6. Proponente
7. Valor da proposta

## Apêndice 5. Questionário "Acesso a informação"

Nº DO QUESTIONÁRIO
(não preencher)

# QUESTIONÁRIO: ACESSO A INFORMAÇÃO SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Este questionário pretende pesquisar a forma como os cidadãos votantes em processos de Orçamento Participativo (OP) encontram informação sobre os OP e sobre os projetos em que decidem votar, procurando descortinar quais os canais de comunicação utilizados e qual o grau de satisfação com essa comunicação, e insere-se numa investigação no âmbito do Doutoramento em *Estudos de Comunicação – Tecnologia, Cultura e Sociedade* (UBI – Universidade da Beira Interior). A informação deste questionário será tratada com confidencialidade, exclusivamente no âmbito deste projeto de Doutoramento.

Esta é uma oportunidade de nos dizer o que pensa. As suas respostas podem ajudar-nos a compreender melhor quais as formas de aperfeiçoar a comunicação nos OP.

Desde já agradecemos a sua atenção e o contributo das suas respostas.

Atenção: este questionário destina-se **a votantes em Orçamentos Participativos de 2016.**

**GRUPO 1.**

**1.1. Votou num Orçamento Participativo no ano de 2016?**

- ◯ Sim
- ◯ Não

**1.2. Qual o concelho em que votou no Orçamento Participativo de 2016?**
Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- ◯ Lisboa
- ◯ Odemira
- ◯ Outro: _____

**1.3. De que forma votou neste Orçamento Participativo?**
Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- ◯ Voto pela Internet no website
- ◯ Voto presencial (em urna ou computador)
- ◯ Voto por SMS

**1.4. Há quantos anos vota neste Orçamento Participativo?**
Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- ◯ Primeiro ano
- ◯ 2 a 3 anos
- ◯ 4 a 5 anos
- ◯ Mais de 5 anos

**1.5. Qual a sua relação com o concelho em que votou no Orçamento Participativo?**
Pode selecionar várias opções:

- ☐ Local onde reside
- ☐ Local onde estuda
- ☐ Local onde trabalha
- ☐ Outro: _____

**Se assinalou a opção "Local onde reside", prossiga para a questão 1.5.1.**
**Se não preencheu esta opção deverá avançar diretamente para a questão 1.6.**

**1.5.1. No caso de ser residente, há quantos anos vive neste concelho?**
Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- ◯ Primeiro ano
- ◯ 2 a 5 anos
- ◯ 6 a 10 anos
- ◯ 11 ou mais anos

**1.6. Qual a característica do Orçamento Participativo que considera ser mais importante?**
Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- ◯ Estimula a participação dos cidadãos
- ◯ Educa para o exercício da democracia
- ◯ Permite melhorar condições de vida no concelho
- ◯ Aumenta o conhecimento dos cidadãos sobre o concelho
- ◯ Permite melhorar condições do meu bairro ou freguesia
- ◯ Outro: _____

**GRUPO 2. ACESSO A INFORMAÇÃO SOBRE O CONCELHO**

**2.1. Costuma acompanhar as notícias e informação em geral sobre o concelho onde votou no Orçamento Participativo?**

- ◯ Sim
- ◯ Não

**2.2. Por estimativa, no último mês, com que regularidade acedeu a notícias e informação sobre o concelho em que votou no Orçamento Participativo?**
Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- ◯ Nunca
- ◯ Uma vez no mês
- ◯ 2 a 3 vezes no mês
- ◯ Todas as semanas
- ◯ Todos os dias
- ◯ Várias vezes por dia

**2.3. Através de que meios de comunicação costuma aceder a informação sobre o concelho em que votou no Orçamento participativo? Indique a quais acedeu no último mês.**
Pode selecionar várias opções:

- ☐ Jornais em papel
- ☐ Rádio
- ☐ Jornais e rádios *online*
- ☐ Redes sociais na Internet, como Facebook, Twitter ou outras
- ☐ *Websites* de instituições na Internet (não comunicação social)
- ☐ *Newsletters* digitais (ex. por correio eletrónico)
- ☐ *Newsletters* e boletins em papel (ex. agendas e folhas informativas)
- ☐ Stands, cartazes e folhetos distribuídos na rua
- ☐ Conversas informais em casa, trabalho ou locais públicos
- ☐ Outro: _____

**GRUPO 3. ACESSO A INFORMAÇÃO SOBRE ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS**

**3.1. Quais as fontes de informação – instituições e pessoas – consultadas para aceder a informação sobre o Orçamento Participativo de 2016 e os projetos em votação?**
Pode selecionar várias opções:

- ☐ Comunicação social (jornais e rádio)
- ☐ Processo de Orçamento Participativo
- ☐ Câmara Municipal
- ☐ Juntas de Freguesia
- ☐ Associações, clubes ou organizações cívicas
- ☐ Amigos, familiares, vizinhos ou colegas
- ☐ Outro: _____

**3.2. Entre as fontes de informação consultadas, qual ou quais foram as mais determinantes para obter informação que permitiu escolher o projeto em que votou?**
Por favor, indique qual a mais determinante na coluna do lado esquerdo e, se se justificar, a segunda mais determinante na coluna do lado direito.

| | Mais determinante | Segunda mais determinante (se for relevante) |
|---|---|---|
| Comunicação social (jornais e rádio) | ◯ | ◯ |
| Câmara Municipal | ◯ | ◯ |
| Processo de Orçamento Participativo | ◯ | ◯ |
| Juntas de Freguesia | ◯ | ◯ |
| Associações, clubes e organizações cívicas | ◯ | ◯ |
| Amigos, familiares, vizinhos ou colegas | ◯ | ◯ |

**Se assinalou uma opção de "Mais determinante", prossiga para a questão 3.2.1.**
**Se não preencheu esta opção deverá avançar diretamente para a questão 3.3.**

**3.2.1. No caso de ter identificado uma fonte de informação mais determinante para a escolha do projeto em que votou, indique qual a principal razão para que tenha desempenhado esse papel?** Por favor, selecione apenas uma opção.

◯ Confiança
◯ Clareza de informação
◯ Facilidade de acesso

**3.3. Quais os meios de comunicação acedidos para consultar informação sobre o Orçamento Participativo de 2016 e os projetos em votação?** Pode selecionar várias hipóteses:

☐ Jornais em papel
☐ Rádio
☐ Jornais e rádios *online*
☐ *Websites* de instituições na Internet (não comunicação social)
☐ Redes sociais na internet, como Facebook, Twitter ou outras
☐ *Newsletters* digitais (ex. correio eletrónico)
☐ *Newsletters* e boletins em papel (ex. agendas e folhas informativas)
☐ Stands, cartazes e folhetos distribuídos na rua
☐ Conversas informais em casa, trabalho ou locais públicos
☐ Outro: _____

**3.4. Entre os meios de comunicação acedidos, qual ou quais foram mais importantes para a obtenção de informação que permitiu escolher o projeto em que votou?**
Por favor, indique qual o mais importante na coluna do lado esquerdo e, se se justificar, o segundo mais importante para essa escolha na coluna do lado direito.

| | Mais importante | Segundo mais importante (se se justificar) |
|---|---|---|
| Jornais em papel | ◯ | ◯ |
| Rádios | ◯ | ◯ |
| Jornais e rádios online (Internet) | ◯ | ◯ |
| *Websites* institucionais na Internet (não comunicação social) | ◯ | ◯ |
| Redes sociais na Internet | ◯ | ◯ |
| *Newsletters* digitais (correio eletrónico) | ◯ | ◯ |
| *Newsletters* e boletins em papel (ex. agendas) | ◯ | ◯ |
| Stands, cartazes e folhetos distribuídos na rua | ◯ | ◯ |
| Conversas informais em diferentes locais | ◯ | ◯ |

**Se assinalou uma opção de "Mais importante", prossiga para a questão 3.4.1.**
**Se não preencheu esta opção deverá avançar diretamente para o Grupo 4.**

**3.4.1. No caso de ter identificado um meio de comunicação mais importante para a obtenção de informação sobre o projeto em que votou, indique qual a principal razão para que tenha desempenhado esse papel?** Por favor, selecione apenas uma opção.

◯ Confiança
◯ Clareza de informação
◯ Facilidade de acesso

## GRUPO 4. COMUNICAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

**4.1. Como cidadão individual ou em conjunto com outros cidadãos apresentou alguma proposta ao Orçamento Participativo de 2016?**

◯ Sim
◯ Não

**4.2. Participou em alguma das Assembleias Participativas realizadas em que se discutiram as propostas candidatadas?**

◯ Sim
◯ Não

**4.3. Qual a principal razão para a escolha do(s) projeto(s) em que votou?**
Por favor, selecione apenas uma opção:

- ◯ Corresponde a uma necessidade identificada na minha zona de residência ou trabalho
- ◯ É promovido por uma organização (associação, clube, ONG, etc.) de que conheço o trabalho
- ◯ Foi-me recomendado por amigos, familiares, vizinhos ou colegas
- ◯ Entre todos os projetos é aquele que parece melhor
- ◯ Outro: _____

**4.4. Além do(s) projeto(s) em que votou, quantos outros projetos em votação no Orçamento Participativo do seu concelho conhece?** Entenda-se esse conhecimento como saber a localização, área de intervenção e tipologia. Por favor selecione apenas uma opção.

- ◯ Nenhum (0)
- ◯ 1
- ◯ 2 a 5
- ◯ 6 a 10
- ◯ Mais de 10
- ◯ Todos os projetos a votação

**4.5. Sentiu dificuldades em dispor de informação relativa aos projetos a votação neste Orçamento Participativo? Em caso de resposta afirmativa, indique qual a principal razão para essa dificuldade.** Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- ◯ Não sentiu dificuldades
- ◯ Sentiu dificuldades por não saber onde procurar informação
- ◯ Sentiu dificuldades por não ter tempo para procurar informação
- ◯ Sentiu dificuldades por não encontrar informação nos meios de comunicação habitualmente consultados
- ◯ Sentiu dificuldades por a informação encontrada não ser suficientemente esclarecedora
- ◯ Outro : _____

**4.6. Onde gostaria de ver disponibilizada mais informação sobre o Orçamento Participativo e os projetos a votação?** Por favor, selecione todas as que se aplicam:

- ☐ Jornais em papel
- ☐ Rádios
- ☐ Jornais e rádios *online*
- ☐ *Websites* institucionais na Internet (não comunicação social)
- ☐ Redes sociais na Internet, como Facebook, Twitter ou outras
- ☐ *Newsletters* digitais (ex. correio eletrónico)
- ☐ *Newsletters* e boletins em papel (ex. agendas e folhas informativas)
- ☐ Cartazes e folhetos distribuídos na rua
- ☐ Outro: _____

**4.7. A terminar, se tiver algo mais a acrescentar acerca do acesso à informação sobre os orçamentos participativos e sobre os projetos em votação, deixe aqui o seu testemunho:**

_____

_____

_____

## GRUPO 5. CARACTERIZAÇÃO DOS INQUIRIDOS

**Sexo:**

- ◯ Feminino
- ◯ Masculino

**Qual a sua idade?**

- ◯ Menos de 21 anos
- ◯ 21 a 25 anos
- ◯ 26 a 30 anos
- ◯ 31 a 35 anos
- ◯ 36 a 40 anos
- ◯ 41 a 45 anos
- ◯ 46 a 50 anos
- ◯ 51 a 55 anos
- ◯ 56 a 60 anos
- ◯ 61 a 65 anos
- ◯ Mais de 65 anos

**Qual a sua ocupação na atualidade?** Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- ◯ Estudante
- ◯ Trabalhador(a)-estudante
- ◯ Trabalhador(a) por conta de outrem numa empresa privada
- ◯ Trabalhador(a) por conta de outrem no Estado
- ◯ Trabalhador(a) por conta própria
- ◯ Trabalhador(a) doméstico
- ◯ Desempregado(a)
- ◯ Reformado(a)
- ◯ Outro: _____

**Qual o grau de escolaridade mais elevado que alcançou?**
Por favor, selecione apenas uma das seguintes opções:

- ◯ Nenhum
- ◯ Até ao 1º ciclo do ensino básico (até à 4ª classe)
- ◯ Até ao 3º ciclo de ensino básico (até ao 9º ano)
- ◯ Secundário incompleto (10º, 11º, 12º ano incompletos/ 6º e 7º ano dos liceus, propedêutico, serviço cívico (incompletos))
- ◯ Secundário completo (12º/7º ano dos liceus completo)
- ◯ Superior incompleto
- ◯ Superior completo
- ◯ Mestrado ou Doutoramento
- ◯ Outro

**Em termos de participação associativa, é ou foi membro, sócio ou voluntário de alguma organização, local ou nacional?** Indique quais as organizações em que participa ativamente, pertence mas não participa, já pertenceu ou nunca pertenceu.

| | Participa ativamente | Pertence mas não participa | Já pertenceu | Nunca pertenceu |
|---|---|---|---|---|
| Partido político | ◯ | ◯ | ◯ | ◯ |
| Associação recreativa ou de bairro | ◯ | ◯ | ◯ | ◯ |
| Associação cívica | ◯ | ◯ | ◯ | ◯ |
| Clube desportivo | ◯ | ◯ | ◯ | ◯ |
| Associação cultural | ◯ | ◯ | ◯ | ◯ |
| Movimento ambiental, ecológico ou de direitos dos animais | ◯ | ◯ | ◯ | ◯ |
| Outra associação voluntária | ◯ | ◯ | ◯ | ◯ |

**Qual a sua freguesia e concelho de residência?** Por favor, escreva abaixo as suas respostas:

Concelho: _____

Freguesia: _____

**A terminar**

Gostaríamos de aprofundar esta investigação sobre o acesso à informação nos Orçamentos Participativos através de algumas entrevistas complementares. Se tiver disponibilidade e interesse em ser entrevistado e partilhar as suas opiniões a propósito deste assunto, deixe um contacto (correio eletrónico ou telefone) na caixa em baixo ou preencha o formulário disponibilizado para o efeito com os seus dados, que entraremos em contacto consigo.

Contacto: _____

Em caso de dúvidas ou de interesse adicional acerca desta investigação, pode contactar-nos através do endereço de correio eletrónico **opquest2016@gmail.com**.

As suas respostas e opiniões são muito importantes para o nosso estudo, de modo a percebermos quais as necessidades de acesso a informação por parte dos cidadãos e como as poderemos melhorar.

Muito obrigado pela sua disponibilidade e colaboração!

## Apêndice 6. Tabelas do questionário "Acesso a informação"

**Tabela 70.** Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e escalão etário

| p = 0,000 | <31 anos | 31-45 anos | 46-60 anos | > 60 anos |
|---|---|---|---|---|
| Nenhum | 14,3 | 13,8 | 26,5 | 42,5 |
| 1 proposta | 24,7 | 13,8 | 14,3 | 20,0 |
| 2 a 5 propostas | 40,3 | 48,7 | 31,3 | 20,0 |
| 6 a 10 propostas | 6,5 | 7,9 | 3,4 | 4,2 |
| Mais de 10 propostas | 1,3 | 3,9 | 3,4 | 2,5 |
| Todas as propostas | 13,0 | 11,8 | 21,1 | 10,8 |
| Total % | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| n | 77 | 152 | 147 | 120 |

**Tabela 71.** Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e a escolaridade

| p = 0,000 | Até ao 1º ciclo | 3º ciclo completo | Secundário completo | Ensino superior |
|---|---|---|---|---|
| Nenhuma | 54,9 | 22,0 | 17,1 | 13,5 |
| 1 proposta | 15,9 | 23,7 | 12,8 | 13,5 |
| 2 a 5 propostas | 18,3 | 33,9 | 42,7 | 40,5 |
| 6 a 10 propostas | 1,2 | 4,8 | 3,4 | 11,7 |
| Mais de 10 propostas | 3,7 | 2,7 | 2,6 | 3,6 |
| Todas as propostas | 6,1 | 8,9 | 21,4 | 17,1 |
| Total % | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| n | 82 | 186 | 117 | 111 |

**Tabela 72.** Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e a experiência de voto

| p = 0,001 | 1º ano | 2 a 3 anos | 4 a 5 anos | Mais de 5 anos |
|---|---|---|---|---|
| Nenhum | 36,2 | 20,8 | 16,9 | 18,0 |
| 1 proposta | 22,1 | 16,9 | 9,9 | 14,0 |
| 2 a 5 propostas | 23,5 | 42.0 | 42,3 | 32,0 |
| 6 a 10 propostas | 4,7 | 4,8 | 7,0 | 8,0 |
| Mais de 10 propostas | 2,0 | 2,2 | 4,2 | 8,0 |
| Todas as propostas | 11,4 | 13,4 | 19,7 | 20,0 |
| Total % | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| n | 149 | 231 | 71 | 50 |

**Tabela 73.** Percentagem de inquiridos face a número de propostas conhecidas e perspetiva face ao OP

| p = 0,000 | | Participação e democracia | Melhoria do concelho | Melhoria do bairro / freguesia |
|---|---|---|---|---|
| Nenhum | | 11,4 | 25,6 | 33,9 |
| 1 proposta | | 13,8 | 16,6 | 20,8 |
| 2 a 5 propostas | | 43,9 | 36,2 | 27,4 |
| 6 a 10 propostas | | 8,1 | 7,0 | 1,2 |
| Mais de 10 propostas | | 5,7 | 2,5 | 1,8 |
| Todas as propostas | | 17,1 | 12,1 | 14,9 |
| Total | % | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | n | 123 | 199 | 168 |

**Tabela 74.** Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e a regularidade de acesso a notícias sobre o concelho

| p = 0,000 | | Nenhuma vez | 1 vez no mês | 2 a 3 vezes no mês | Semanalmente | Diariamente |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nenhuma | | 47,9 | 32,5 | 18,2 | 13,2 | 16,0 |
| 1 proposta | | 18,8 | 22,3 | 16,9 | 12,1 | 8,0 |
| 2 a 5 propostas | | 29,2 | 29,9 | 41,6 | 42,9 | 28,0 |
| 6 a 10 propostas | | 4,2 | 3,8 | 5,8 | 3,3 | 14,0 |
| Mais de 10 propostas | | 0,0 | 2,5 | 2,6 | 4,4 | 6,0 |
| Todas as propostas | | 0,0 | 8,9 | 14,9 | 24,2 | 28,0 |
| Total | % | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | n | 48 | 157 | 154 | 91 | 50 |

**Tabela 75.** Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e o número de *media* consultados para obter informação sobre o OP

| p = 0,000 | | Nenhum *media* | Um *media* | 2 /3 *media* | >3 *media* |
|---|---|---|---|---|---|
| Nenhuma | | 43,8 | 28,2 | 12,8 | 10,7 |
| 1 proposta | | 20,2 | 18,4 | 15,0 | 14,3 |
| 2 a 5 propostas | | 28,1 | 32,5 | 40,6 | 46,4 |
| 6 a 10 propostas | | 0,0 | 5,3 | 8,3 | 3,6 |
| Mais de 10 propostas | | 4,5 | 1,9 | 3,3 | 3,6 |
| Todas as propostas | | 3,4 | 13,6 | 20,0 | 21,4 |
| Total | % | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| | n | 89 | 206 | 180 | 28 |

**Tabela 76.** Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e ao principal meio de comunicação consultado para obter informação sobre as propostas

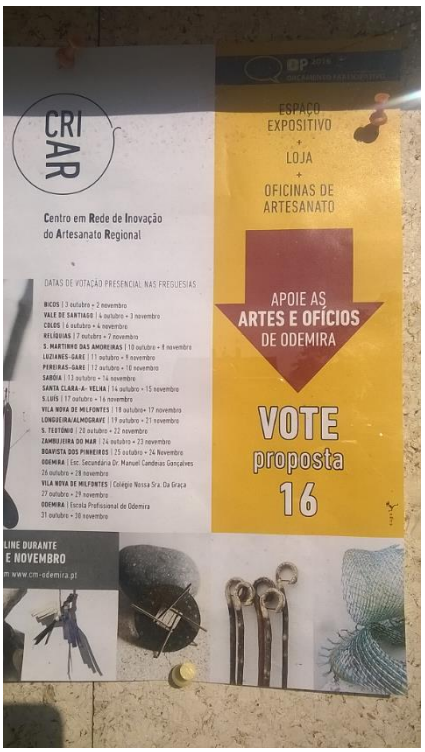
| p = 0,000 | Jornais papel | Rádio | CS Online | Web-sites | Redes sociais | Newsl. digitais | Newsl. papel | Cartaz e folhetos | Conver-sação |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nenhum | 18,9 | 40,0 | 25,0 | 2,8 | 11,3 | 20,0 | 18,4 | 31,2 | 31,7 |
| 1 proposta | 20,8 | 20,0 | 8,3 | 11,1 | 9,4 | 0,0 | 13,2 | 24,7 | 14,9 |
| 2 a 5 propostas | 37,7 | 40,0 | 66,7 | 30,6 | 43,4 | 0,0 | 36,8 | 29,9 | 36,6 |
| 6 a 10 propostas | 3,8 | 0,0 | 0,0 | 16,7 | 13,2 | 0,0 | 0,0 | 2,6 | 4,3 |
| Mais 10 prop. | 3,8 | 0,0 | 0,0 | 5,6 | 0,0 | 0,0 | 2,6 | 3,9 | 3,1 |
| Todas as prop. | 15,1 | 0,0 | 0,0 | 33,3 | 22,6 | 80,0 | 28,9 | 7,8 | 9,3 |
| Total % | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| n | 53 | 5 | 12 | 36 | 53 | 5 | 38 | 77 | 161 |

**Tabela 77.** Percentagem de inquiridos face ao número de propostas conhecidas e a principal fonte de informação consultada para obter mais informação sobre as propostas

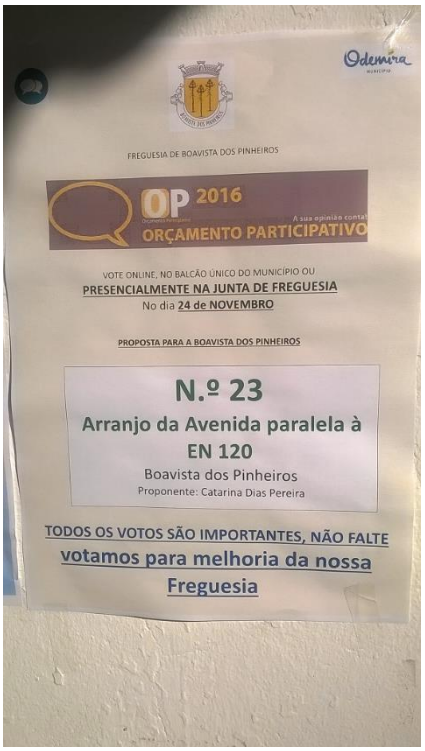
| p = 0,000 | Comunicação social | Câmara Municipal | OP | Juntas de Freguesia | Assoc., clubes | Amigos, familiares... |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Nenhum | 16,0 | 9,1 | 15,5 | 35,1 | 11,4 | 30,9 |
| 1 proposta | 4,0 | 8,8 | 9,3 | 23,6 | 5,6 | 21,7 |
| 2 a 5 propostas | 60,0 | 38,2 | 32,8 | 24,3 | 60,0 | 36,8 |
| 6 a 10 propostas | 4,0 | 9,1 | 8,6 | 4,7 | 0,0 | 5,9 |
| Mais de 10 propostas | 4,0 | 1,8 | 6,9 | 2,7 | 5,7 | 2,2 |
| Todas as propostas | 12,0 | 34,5 | 25,9 | 8,8 | 11,4 | 8,1 |
| Total % | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| n | 25 | 55 | 58 | 148 | 35 | 136 |

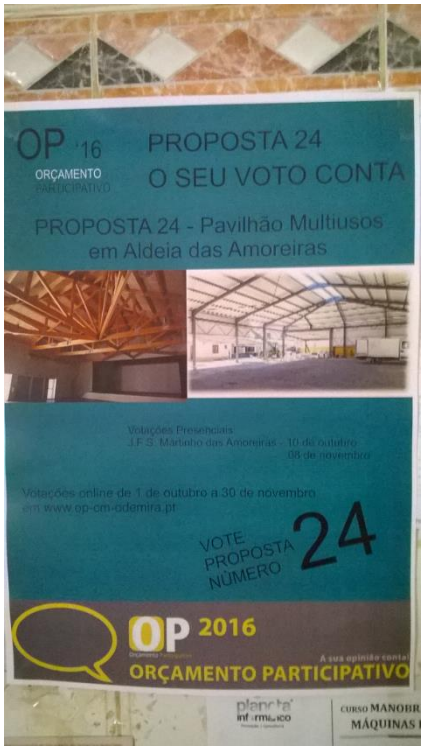
## Apêndice 7. Imagens do Website do OP Odemira

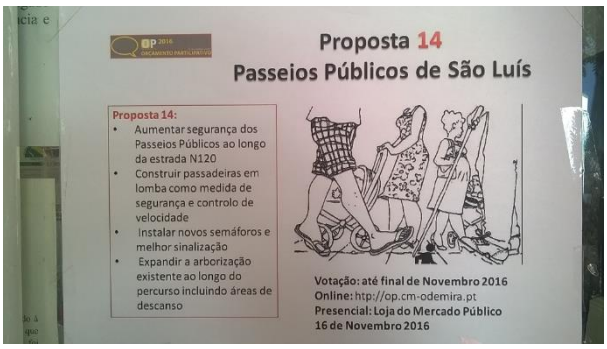
## Apêndice 8. Imagens de cartazes de divulgação do OP Odemira 2016



OP 2016
ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO
O SEU VOTO É
IMPORTANTE
VOTE na proposta
21
Jardim Público com circuito de
manutenção em Sabóia


Odemira
FREGUESIA DE BOAVISTA DOS PINHEIROS
OP 2016
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
VOTE ONLINE, NO BALCÃO ÚNICO DO MUNICÍPIO OU
PRESENCIALMENTE NA JUNTA DE FREGUESIA
No dia 24 de NOVEMBRO
PROPOSTA PARA A BOAVISTA DOS PINHEIROS
N.º 23
Arranjo da Avenida paralela à
EN 120
Boavista dos Pinheiros
Proponente: Catarina Dias Pereira
TODOS OS VOTOS SÃO IMPORTANTES, NÃO FALTE
votamos para melhoria da nossa
Freguesia


OP '16
ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO
PROPOSTA 24
O SEU VOTO CONTA
PROPOSTA 24 - Pavilhão Multiusos
em Aldeia das Amoreiras
Votações Presenciais
J.F.S. Martinho das Amoreiras - 10 de outubro
08 de novembro
Votações online de 1 de outubro a 30 de novembro
em www.op-cm-odemira.pt
VOTE
PROPOSTA
NÚMERO 24
OP 2016
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO


Proposta 14
Passeios Públicos de São Luís
Proposta 14:
Aumentar segurança dos Passeios Públicos ao longo da estrada N120
Construir passadeiras em lomba como medida de segurança e controlo de velocidade
Instalar novos semáforos e melhor sinalização
Expandir a arborização existente ao longo do percurso incluindo áreas de descanso
Votação: até final de Novembro 2016
Online: http://op.cm-odemira.pt
Presencial: Loja do Mercado Público
16 de Novembro 2016

Proposta 14 - São Luís
Construção e Requalificação do Passeio Público
Eixo Norte-Sul, Aldeia de São Luís
Campanha Passeios
Seguros
Passeios: o primeiro degrau da cidadania pública