



Augusto Junior Clemente

Nós Participamos, Eles Decidem

A Experiência das Audiências Públicas de Curitiba



Novas Edições
Acadêmicas

Augusto Junior Clemente
Nós Participamos, Eles Decidem

Augusto Junior Clemente

Nós Participamos, Eles Decidem
A Experiência das Audiências Públicas de Curitiba

Novas Edições Acadêmicas

Imprint

Any brand names and product names mentioned in this book are subject to trademark, brand or patent protection and are trademarks or registered trademarks of their respective holders. The use of brand names, product names, common names, trade names, product descriptions etc. even without a particular marking in this work is in no way to be construed to mean that such names may be regarded as unrestricted in respect of trademark and brand protection legislation and could thus be used by anyone.

Cover image: www.ingimage.com

Publisher:

Novas Edições Acadêmicas

is a trademark of

International Book Market Service Ltd., member of OmniScriptum Publishing Group

17 Meldrum Street, Beau Bassin 71504, Mauritius

Printed at: see last page

ISBN: 978-613-9-62496-6

Copyright © Augusto Junior Clemente

Copyright © 2018 International Book Market Service Ltd., member of
OmniScriptum Publishing Group

All rights reserved. Beau Bassin 2018

AUGUSTO JUNIOR CLEMENTE

NÓS PARTICIPAMOS, ELES DECIDEM
A Experiência das Audiências Públicas de Curitiba

CURITIBA – PR

2018

RESUMO

Após a transição democrática nos anos 1980, o Brasil desenvolveu diversos instrumentos de democracia participativa, incluindo aqueles voltados a questões orçamentárias, sobretudo em nível local. Por esta perspectiva, o sistema legal brasileiro constituiu leis estabelecendo a participação popular na construção de políticas públicas, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade. Como resultado, todos os níveis de governo (a União, estados e municípios) constituíram diferentes arranjos para atender às coerções institucionais. As Audiências Públicas Orçamentárias da cidade de Curitiba foram um desses arranjos, sendo o objeto deste estudo. Deste modo, cabe perguntar: como ocorre o processo deliberativo das Audiências Públicas enquanto estruturas de absorção dos *inputs* sociais? Quais as semelhanças e divergências das Audiências Públicas realizadas pelos poderes Executivo e Legislativo em Curitiba? Nosso objetivo é estabelecer uma comparação entre esses dois âmbitos sob a perspectiva da democracia deliberativa. Para tanto, a pesquisa se concentrou entre os anos de 2009 e 2010. Nossa metodologia foi composta pela observação etnográfica e entrevistas em profundidade, sendo consideradas as seguintes variáveis, retiradas e adaptadas do estudo de Faria e Ribeiro (2010): (1) desenho institucional: arcabouço e funcionamento, condições de participação, discussão e decisão; (2) contextuais: o grau de associativismo civil e os grupos dirigentes; (3) políticas: alcance da representação e participação popular, bem como o seu poder de deliberação; (4) espaço-temporal: a propensão espacial à participação e a duração das reuniões e debates; (5) accountability: a transparência e a responsividade oferecidas por esses arranjos institucionais deliberativos à Sociedade Civil.

Palavras-chaves: Esfera Pública. Deliberação. Audiências Públicas. Curitiba.

ABSTRACT

After the democratic transition in 1980, Brazil has developed several instruments of participatory democracy, including those aimed at budget issues, particularly at the local level. From this perspective, the Brazilian legal system constituted laws establishing popular participation in the construction of public policies, such as the Fiscal Responsibility Law and the Statute of the City. As a result, all levels of government (federal, state and municipal) constituted different arrangements to attend the institutional coercions. The Budget Public Hearings of the city of Curitiba are one of these arrangements, being the object of this study. Thus, the question arises: how does the deliberative process of Public Hearings while structures of absorption of societal inputs work? What are the similarities and differences of the Public Hearings conducted by the executive and legislative powers in Curitiba? Our goal is to establish a comparison between these two areas from the perspective of deliberative democracy. For this, the research focused on the years between 2009 and 2010. Our methodology was composed by ethnographic observation and depth interviews, considering the following variables, taken and adapted from the study of Faria and Ribeiro (2010): (1) institutional design: framework and operating, conditions of participation, discussion and decision; (2) contextual: the civil associative level and leading groups; (3) policies: representation and popular participation extent, as well as his power of deliberation; (4) spatiotemporal: the space propensity for participation and duration of meetings and discussions; (5) accountability: clearness and responsiveness afforded by these deliberative institutional arrangements for Civil Society.

Keywords: Public Sphere. Deliberation. Public Hearings. Curitiba.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – CRONOGRAMA DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS ORÇAMENTÁRIAS DE CURITIBA.....	132
---	-----

LISTA DE SIGLAS

APA	– Área de Proteção Ambiental
APPUC	– Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
APs	– Audiências Públicas
BADEP	– Banco de Desenvolvimento do Paraná
CF88	– Constituição Federal de 1988
CIAM	– Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna
CIC	– Cidade Industrial de Curitiba
CMC	– Câmara Municipal de Curitiba
CODEPAR	– Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná
COMTIBA	– Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba
COPLAC	– Comissão de Planejamento de Curitiba
CPFEEF	– Comissão Permanente de Finanças, Economia e Fiscalização
DU	– Departamento de Urbanismo
FMI	– Fundo Monetário Internacional
IPPUC	– Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	– Lei Orçamentária Anual
LRF	– Lei de Responsabilidade Federal
MP	– Ministério Público
OP	– Orçamento Participativo
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PFL	– Partido da Frente Liberal
PMC	– Prefeitura Municipal de Curitiba
PMDU	– Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano
PPU	– Plano Preliminar de Urbanismo
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira

- PT – Partido dos Trabalhadores
- PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
- SEPLAN – Secretaria de Planejamento
- SME – Secretaria Municipal de Educação
- SMF – Secretaria Municipal de Finanças
- TSE – Tribunal Superior Eleitoral
- UFPR – Universidade Federal do Paraná

ÍNDICE

1 INTRODUÇÃO	01
2 RAZÃO EM FOCO: DUAS PERSPECTIVAS	17
2.1 DEMOCRACIA E O PROJETO MODERNO.....	17
2.2 RAZÃO COMUNICATIVA.....	25
2.3 A ESFERA PÚBLICA BURGUESA.....	41
2.4 LIMITES E AVANÇOS SOBRE OS CONCEITOS DE HABERMAS.....	52
2.5 A RACIONALIDADE SISTÊMICA E A DESPOLITIZAÇÃO DOS CONFLITOS.....	67
3 MODERNIZAÇÃO, PLANEJAMENTO URBANO E DEMOCRACIA NO BRASIL	78
3.1 PLANEJAMENTO URBANO E RACIONALIDADE SISTÊMICA.....	78
3.2 PLANEJAMENTO MODERNISTA E REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL.....	81
3.3 INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E CULTURA POLÍTICA.....	91
4 CURITIBA: CIDADE E PODER	96
4.1 RESÍDUOS SOBRE A INTERVENÇÃO NO ESPAÇO URBANO.....	96
4.2 A FORMAÇÃO DA ELITE TECNOCRÁTICA DE CURITIBA.....	105
4.3 CIDADE MODELADA: O VIÉS TÉCNICO-ESTÉTICO.....	114
4.4 EVIDÊNCIAS DE UM PADRÃO COMPORTAMENTAL.....	120
5 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM CURITIBA	129
5.1 NOTAS DE CAMPO SOBRE A DINÂMICA DELIBERATIVA DAS APs.....	129
5.1.1 Desenho Institucional.....	129

5.1.1.1 Arcabouço Institucional e Funcionamento.....	130
5.1.1.2 Condições da Participação.....	133
5.1.1.3 Discussão e Deliberação.....	134
5.1.1.4 Síntese.....	140
5.1.2 Variáveis Contextuais.....	141
5.1.2.1 Grau de Associativismo Civil.....	141
5.1.2.2 Conformação dos Grupos Dirigentes.....	142
5.1.2.3 Síntese.....	144
5.1.3 Variáveis Políticas.....	145
5.1.3.1 Alcance da Representação e Participação Popular.....	145
5.1.3.2 Poder de Deliberação.....	147
5.1.3.3 Síntese.....	148
5.1.4 Variável Espaço-Temporal.....	149
5.1.4.1 Espaço.....	149
5.1.4.2 Tempo.....	154
5.1.4.3 Síntese.....	155
5.1.5 Accountability.....	156
5.1.5.1 Transparência.....	156
5.1.5.2 Responsividade.....	158
5.1.5.3 Síntese.....	158
5.2 REFLEXÕES ACERCA DO PROCESSO DELIBERATIVO DAS APs.....	159
6 CONCLUSÃO.....	161

REFERÊNCIAS	165
OUTRAS FONTES	176
APÊNDICES	177
ANEXOS	188

1 INTRODUÇÃO

Com a redemocratização, a Constituição Federal de 1988 (CF88) acarretou alterações legais, em especial após a Lei Federal n. 10.257/2001 – O Estatuto da Cidade – e a Lei Complementar 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, que fizeram emergir no Brasil um formato de esfera pública formal, carregado de normatividade institucional: as Audiências Públicas (AP). As APs acabaram por se tornar mecanismos de gestão pública obrigatórios como um tipo de arranjo institucional que se pretende participativo tanto para contribuir com a formulação da agenda orçamentária, quanto para o tratamento de temas que o Estado julgar pertinente, podendo ser utilizado por qualquer um dos poderes da União (FIORILLO, 2005). Trata-se de uma “segunda onda” da gestão pública participativa no Brasil, sendo a primeira àquela que teve início no contexto da redemocratização com os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Orçamentos Participativos (OPs).

Em Curitiba¹, desde 2005 a Prefeitura Municipal (PMC) e a Câmara Municipal (CMC) têm usado essa ferramenta gestora para acolher as demandas societárias com o objetivo de confeccionar a peça orçamentária, isto é, confeccionar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No caso da CMC as APs são realizadas na própria casa legislativa, duas vezes ao ano, uma para debater a LDO e a outra para debater a LOA. A PMC, por sua vez, dinamizou esse processo e apresenta duas modalidades dessa ferramenta: a) *Fale Com o Prefeito*: nos

1 Com cerca de 1,7 milhões de habitantes, a capital do Estado do Paraná possui a maior população das capitais da região sul do país, fazendo parte de uma região metropolitana com 26 municípios (censo de 2010).

diversos bairros e regiões da cidade, envolvendo reuniões entre a população local e o Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e demais técnicos do executivo municipal, e; b) *Orçamento Cidadão*: que ocorrem nas Administrações Regionais², que funcionam como estruturas de descentralização administrativa se dividindo em nove escopos de acordo com a demografia da cidade. São elas: Boa Vista, Bairro Novo, Boqueirão, Cajuru, CIC, Matriz, Pinheirinho, Portão e Santa Felicidade.

A ênfase dada às APs emergiu quando Beto Richa³, PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), venceu as eleições municipais de 2004, no segundo turno, com 54,7% dos votos válidos contra 45,2% do candidato do PT (Partido dos Trabalhadores), Ângelo Vanhoni (TSE – Tribunal Superior Eleitoral). Durante o pleito diversos debates foram travados em torno da tendência tecnocrática da PMC, bem como das propostas do candidato petista de implementação do OP. Findo o processo eleitoral, o prefeito eleito Beto Richa, mesmo sendo o candidato situacionista e Vice-Prefeito da gestão que havia acabado de encerrar, de Cássio Taniguchi (PFL – Partido da Frente Liberal)⁴, procurou realizar uma gestão mais “próxima da comunidade”. Beto Richa procurou politizar as formas de comunicação e interação com a sociedade civil curitibana. É neste contexto que a partir de 2005 as APs ganham destaque em Curitiba, pois aquilo que era utilizado

2 As Administrações Regionais foram criadas na década de 1980 sob o signo de *Freguesias* pela gestão do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). São espécies de Subprefeituras nas quais todas as Secretarias Municipais mantêm núcleos de atendimento. (PMC – Prefeitura Municipal de Curitiba. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em 20 de julho de 2009.)

3 Beto Richa é filho de José Richa. Seu pai foi um dos fundadores do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), além de Deputado Federal, Senador, Prefeito de Londrina e em 1982 Governador do Paraná. Em 1988 deixou o PMDB para ser um dos fundadores do PSDB.

4 O PFL encerrou suas atividades em 2007. Seus membros fundaram no mesmo ano o DEM – Democratistas.

apenas de maneira discreta para cumprir um requisito legal passou a receber forte conotação de teor participativo.

Motivado pelo potencial político deste arranjo, este livro tem por objeto as APs promovidas pela PMC e pela CMC que visaram a construção da proposta orçamentária do município entre os anos de 2009 e 2010⁵. Isto é, interessa-nos os aspectos deliberativos da gestão pública municipal, tanto no âmbito executivo quanto no âmbito legislativo, no que se refere à dinâmica discursiva que as APs são capazes de oferecer.

Temas de pesquisa sobre poder local, movimentos sociais, gestão pública, gestão urbana, etc., adquirem importância crescente na agenda de trabalhos da Ciência Política. É por este motivo que uma investigação endereçada às APs realizadas em Curitiba, além de poder contribuir com o debate a respeito da democracia, também oferece uma análise sobre um objeto pouco estudado, uma vez que sua existência ainda é recente. Denota-se também o diagnóstico que pode ser realizado, suas potencialidades e limites, em relação aos Conselhos Gestores e OPs. Leonardo Avritzer (2008) nos recorda que há uma grande preocupação na teoria democrática sobre que tipos de engenharias institucionais de *ethos* participativo e deliberativo estão se desenvolvendo na gestão das cidades.

Neste momento, no qual um certo entusiasmo pouco crítico com as experiências de participação parece estar sendo superado por uma análise mais criteriosa, tudo parece indicar que a natureza do desenho participativo passará a ter uma enorme influência no sucesso das experiências participativas e que a escolha do desenho adequado será

5 A gestão orçamentária municipal é formada pela LDO e LOA (Art. 165 CF). O que as diferencia é que enquanto a LDO indica os princípios e metas gerais dos gastos públicos, a LOA tem um caráter mais detalhado sobre como e onde serão efetuadas as obras e gastos indicados.

uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro (AVRITZER, 2008, p. 61)

Os movimentos pela democratização nos anos 1970 no Brasil não apenas lutavam contra o autoritarismo, mas também reivindicavam maior participação política, principalmente no âmbito local, em face da modernização conservadora do período autoritário cujos eixos foram a industrialização e a urbanização na perspectiva do desenvolvimentismo. Naquele momento, as cidades brasileiras cresceram exponencialmente e as demandas e problemas resultantes afetaram principalmente a população de baixa renda. O surgimento de espaços públicos⁶, de encontro entre a sociedade civil e o Estado, representa um reflexo posterior dessa constelação de fatores (DAGNINO, 2002). Entretanto, é importante ressaltar, Curitiba se apresenta como um caso desviante, em que o grupo político que manteve sua hegemonia⁷ até 2004 sobre a administração pública originou-se do próprio Estado Burocrático-Autoritário. “*Trata-se de um grupo que funda sua legitimidade, principalmente, ‘no discurso da competência’ técnica no planejamento urbano*” (SOUZA, 2003, p. 05), vale dizer, da intervenção no reordenamento espacial da cidade com base numa argumentação técnico-racional.

Nesse sentido, a gestão de Beto Richa se mostra emblemática, uma vez que, a primeira vista, ela parece representar uma combinação entre um

6 Há discussões e divergências sobre as concepções de espaço público e esfera pública. Aprofundar essa discussão não faz parte dos nossos objetivos. Porém, aqui o termo espaço público se referirá sempre aos espaços de diálogo entre o Estado e a Sociedade Civil, tal como Audiências Públicas, Conselhos, OPs, Fóruns Temáticos, etc.. Para um aprofundamento desse debate: LORD, L. *Distinções Entre a Esfera Pública Habermasiana e os Espaços Públicos Brasileiros*. In: DAGNINO, E. & TATAGIBA, L. (Orgs.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó, Argos: 2007.

7 Houve apenas uma rápida interrupção dessa hegemonia, entre os anos de 1983 a 1988, quando a PMC foi administrada pelo PMDB.

modelo tecnocrático e um modelo voltado à maior participação societária. Essa nova agenda da gestão municipal, é importante ressaltar, também foi fruto da esfera pública (HABERMAS, 1962), isto é, foi impulsionada pelo debate público promovido nas eleições de 2004. O fato de Beto Richa ser filho de José Richa – que foi um político ligado aos movimentos da redemocratização – mas também ter sido Vice-Prefeito de Cássio Taniguchi – depois de Jaime Lerner⁸ é o melhor exemplo de um prefeito tecnocrata – aponta para essa direção combinatória. Outro exemplo desta convergência de correntes políticas na gestão de Beto Richa é o fato de que nela aglutinam-se em seus cargos de primeiro escalão tanto nomes que pertenceram ao MDB, quanto nomes historicamente ligados ao grupo que se formou ao redor de Lerner, tal como Omar Akel – Administrador da Regional Matriz, que foi membro do MDB e diretor do IPPUC em 1985 quando Roberto Requião assumiu a Prefeitura da cidade pelo mesmo partido – e Rui Hara – Secretário de Governo, três vezes vereador de Curitiba, sendo que em 2003 foi líder do Prefeito Cássio Taniguchi (NAZARENO, 2005).

Levando em conta essa perspectiva histórica de Curitiba, que teve no tecnocratismo a sua maior influência desde a década de 1960, mas que a partir de 2005 sofreu algumas mudanças no sentido de uma aglutinação de forças políticas, a questão que nos move pode ser enunciada da seguinte maneira: como ocorre a dinâmica do processo discursivo e as negociações

8 Lerner participou da criação do Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). Em 1965 foi responsável pelo Plano Diretor da cidade, que a consagrou como “cidade modelo”. Filiou-se à Aliança Renovadora Nacional (ARENA) em 1971. Nomeado Prefeito de Curitiba por duas vezes e eleito em 1988, já na redemocratização, por sufrágio popular pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista). Em 1994, foi eleito governador do Paraná e reeleito em 1998 pelo PFL (Partido da Frente Liberal).

nas APs que se realizam tanto no âmbito Executivo quanto no Legislativo? Interessa-nos o *input* das reivindicações sociais e a forma que o sistema político os absorve nesse desenho institucional, que tem como conteúdo normativo o processo de discussão pública. No âmbito executivo, ganham destaque, as formas de relacionamento entre a burocracia, com suas práticas historicamente orientadas pelo discurso do saber técnico (SOUZA, 2003), com as organizações associativas locais. E no âmbito legislativo, a forma pela qual as APs são encaradas pelos parlamentares, bem como a sua capacidade de acolhimento da opinião pública, em comparação ao poder executivo.

Objetivamos com a nossa pesquisa apresentar uma análise das APs sob o ponto de vista das conjecturas teóricas da democracia deliberativa. Ou seja, tendo em mãos uma “régua normativa” sobre a teoria democrática, ancorada especialmente nas conjecturas habermasianas, visamos “mensurar” a qualidade da participação política no desenho institucional das APs, e, com isso, apontar para os ganhos teóricos desta abordagem. Elencamos como objetivos específicos: a) identificar a ocorrência e reprodução do padrão comportamental da elite administrativa de Curitiba, calcado no discurso da competência técnica, em nosso objeto de estudo; b) como estas arenas de influxos comunicativos absorvem os *inputs* societários para a construção da agenda orçamentária municipal; c) como os poderes executivo e legislativo, numa perspectiva comparada, balizam o ritmo da participação societária; d) identificar em que medida as APs podem se contrapor à racionalidade sistêmica – cognitivo-instrumental (HABERMAS,1985; 1992).

De modo geral, o perfil dos partícipes das APs é constituído por membros de Organizações Associativas (Associações de Moradores, Conselhos de Segurança, Clubes de Mães, etc.) que procuram pressionar o poder público em busca de melhorias e aparelhos urbanos. Antecipando um pouco a descrição de sua lógica interna, ressaltamos também a forte presença da burocracia municipal nas APs, para sanar as dúvidas e responder as reivindicações e demandas populares. Tal prestação de contas dos técnicos da PMC para com a população se apresenta no formato de discursos técnicos a partir de critérios “objetivos”.

Nossas hipóteses centrais foram construídas a partir das notas etnográficas retiradas de uma dezena de participações nas APs da PMC e da CMC durante o ano de 2009. Na observação etnográfica é relevante o marco teórico que o pesquisador leva para o campo, ele age como um guia nas linhas de pensamento, impondo um tipo particular de expressão, um esquema básico que o situa no mundo do seu paradigma conceitual. As notas de campo são como gravações, são dados brutos que compõem o material de reflexão. Seu objetivo é a garantia de que não se percam as informações obtidas e, gradativamente, elas se transformam em descrições de grupos ou instituições, bem como em sinopses, interpretações de fatos e comportamentos, mapas, modelos analíticos e reflexões teóricas (OLABUÉNAGA, 1999).

Desta forma, com a etnografia e o suporte teórico das conjecturas de Jorgense Habermas, chegamos à hipótese de que os pontos de encontro entre o Estado e a Sociedade Civil são permeados por uma *tensão* entre uma lógica sistêmica, de razão instrumental, e uma lógica enraizada no mundo da vida (comunidade linguística intersubjetiva) de ação

comunicativa. Mais precisamente, orientamo-nos pela percepção de que as APs promovidas pelo executivo municipal são fortemente marcadas pela colonização da esfera pública mediante a instrumentalização de um discurso tecnocrático do poder executivo municipal, apresentando-se apenas como espaços de publicidade do Estado. O discurso da supremacia da razão técnica do planejamento e gestão urbana que permeia a elite política da cidade de Curitiba desde a década de 1960 (SOUZA, 1999, 2003; OLIVEIRA, 2000), se arraigou na ossatura institucional da PMC. A consequência é a reprodução desse padrão de comportamento no interior do ambiente institucional das APs, independente das mudanças ocorridas a partir de 2005. Importante ressaltar também, a constante estetização da cidade com a disseminação dos *slogans* de *Cidade Modelo*, *Capital Ecológica*, *Capital Social*, etc.. Tal fato contribui para tornar o meio urbano uma modelagem voltada para o espetáculo (GARCIA, 1997) que se difunde mediante recursos publicitários e estéticos (SOUZA, 1999).

Por esse fio condutor, tanto a razão instrumental do discurso dos saberes técnicos quanto a publicidade estética, contribuem para suplantar o debate público e a problematização dos problemas sociais que Curitiba apresenta. Em suma, no âmbito executivo, teríamos o seguinte: por um lado a razão comunicativa que nasce da interação dialógica entre sujeitos cognoscentes sofre o cerceamento dos imperativos sistêmicos de uma racionalidade instrumental que procura classificar os participantes de atos de fala nas APs como objetos de intervenção do planejador/gestor urbano. Por outro lado, o discurso da competência técnica associado à estetização/publicidade da imagem da cidade contribui para configurar uma

situação de colonização da esfera pública, de tentativa de formatação de um “público” acrítico.

No que diz respeito às APs do poder legislativo, nossa hipótese é a que a CMC apresenta uma condição melhor para o acolhimento da opinião pública e das formas comunicativas da Sociedade Civil, devido à maneira como os debates foram conduzidos em seu interior. Tal fato reforçaria a teoria habermasiana de que o legislativo seria o local por excelência da esfera pública, pois ele consiste o ponto de encontro entre as dimensões estratégicas e interativas do sistema político, na medida em que é parte da estrutura do Estado e, ao mesmo tempo, representante da sociedade. Entretanto, a efetividade do legislativo enquanto instituição capaz de oxigenar a esfera pública e de representar um espaço de participação política depende muito da ação e do comprometimento dos parlamentares em tornar isso uma realidade de fato.

Como ressaltamos, a descrição etnográfica nos possibilitou construir as hipóteses e base da nossa investigação. O segundo passo do desenvolvimento da pesquisa foram as entrevistas em profundidade. A etnografia, ainda, serviu de guia para a definição da amostra, para a construção do roteiro de entrevistas (APÊNDICE I) e para a formulação do livro de códigos (APÊNDICE II).

A começar pela primeira, nossa amostra não-aleatória contou com dezoito entrevistas⁹ em profundidade, com a duração de quarenta e cinco minutos à uma hora. A base de dados contou desta forma, com oito

9 Todos os entrevistados autorizaram a realização e a gravação das entrevistas. No entanto, todos os nomes de informantes, bem como os nomes de bairros, ruas e Regionais serão fictícios neste documento. Essa foi uma exigência feita por parte de um compromisso assumido entre este pesquisador e o entrevistado.

representantes da PMC, oito representantes de Organizações Associativas e dois vereadores. No âmbito executivo, o critério da amostra foi a ocupação e a função que os atores desempenham nas APs. Atenção especial foi dada aos Administradores de Regional, que coordenam e organizam as APs, uma vez que a sua função é ser uma espécie de Subprefeito da cidade. Na CMC nossos entrevistados foram os parlamentares da Comissão Permanente de Finanças, Economia e Fiscalização (CPFEEF), que são os responsáveis pela realização das APs da casa legislativa. A CPFEEF conta com oito membros, destes apenas dois aceitaram nos conceder entrevistas, sendo um da base de apoio do governo e o outro da oposição¹⁰.

No que se refere aos atores da Sociedade Civil, entrevistamos representantes de Organizações Associativas procurando respeitar a vinculação geográfica deles, isto é, um de cada Regional. Para selecioná-los utilizamos a técnica de amostragem por *snowball*, direcionando intencionalmente a composição da amostra de modo a captar as organizações civis mais ativas (VEIGA, 2001). Essa estratégia objetivou produzir o melhor cenário possível apresentando o mundo dos empenhos associativos, pois organizações ativas tendem a estar sobre-representadas, enquanto a sub-representação é o destino mais provável da maioria dos atores que são mobilizados esporadicamente. A amostragem por *snowball* é eficaz para alcançar populações de difícil acesso ou identificar populações que permanecem invisíveis quando utilizadas técnicas estatísticas de amostragem. Levamos em conta, também, superar a dificuldade tanto de acesso a essas pessoas (uma vez que em sua maioria pertencem a comunidades carentes e/ou com problemas de conflitos sociais). Como a

10 Os demais parlamentares não quiseram colaborar com a pesquisa ou não retornaram nosso contato.

amostragem por *snowball* utiliza “cadeias de referência” para construir amostras propositadamente seletivas, os pontos de entrada (ou de partida) têm grande impacto na composição da amostra e podem oferecer algum viés não desejado (HOUTZAGER; LAVALLE & ACHARYA, 2004). Portanto, diversificamos nossos pontos de partida em dois pontos diferentes, distribuídos em duas regiões de baixa renda da cidade, um ao sul e outro ao norte.

Temos consciência de que as entrevistas são métodos aproximativos dos comportamentos, visões de mundo, sentimentos, valores, etc.. Portanto, era de se esperar que os entrevistados pudessem exprimir ideias-padrão dominantes, principalmente num grupo coeso e homogêneo, como é o caso dos técnicos da PMC. Ficou claro que eles procuravam apresentar uma postura semelhante para causar a melhor impressão possível. Nessa situação, as inferências feitas a partir da observação etnográfica contrabalancearam o “jogo de palavras”. Isso permitiu captar informações mais difíceis de serem percebidas nas entrevistas e que também estruturam as decisões políticas (PEIRANO, 1995).

A análise de conteúdo da base de dados foi realizada de acordo com as instruções de Bardin (1977). A codificação e a categorização das transcrições das entrevistas nos possibilitaram compilar dados para efetuar inferências, buscando as relações semânticas dos conceitos e suas associações entre si. Na análise de conteúdo, o interesse não reside na descrição, mas sim no que eles podem nos ensinar após serem tratados. A codificação é imposta “de fora”, é uma estruturação dos dados, uma imersão neles através da qual se pode desagregar minuciosamente cada uma das peças e agregá-las novamente num todo estruturado e

hierarquizado. O analista assemelha-se a um arqueólogo, ele tira partido do tratamento das mensagens que manipula, para inferir conhecimentos sobre o emissor da mensagem. Inferir significa deduzir de maneira lógica, em virtude de sua ligação com outras proposições aceitas como verdadeiras.

Se a descrição (a enumeração das características do texto, resumida após tratamento) é a primeira etapa necessária e se a interpretação (a significação concedida a estas características) é a última fase, a inferência é o procedimento intermediário, que vem permitir a passagem, explícita e controlada, de uma a outra (BARDIN, 1977, p. 39).

Deste modo, as inferências contribuem para responder dois tipos de problemas: a) as causas de uma determinada mensagem (seus antecedentes); b) as consequências que um determinado enunciado pode provocar (os efeitos das mensagens). É isso que esta pesquisa oferece: as causas que levaram os entrevistados a verbalizar o que verbalizaram, bem como, o que nós podemos esperar de Curitiba em termos de uma gestão pública democrática. O que procuramos estabelecer foi a correspondência entre as estruturas semânticas e as estruturas sociológicas dos enunciados (BARDIN, 1977).

A escolha das unidades de registro que adotamos foi o tema, que são as unidades de significação que se libertam de um texto analisado segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura: as ideias constituintes, as proposições portadoras de significações, podendo ser uma afirmação ou uma alusão (de comprimento variável). A unidade de registro temática consiste nos núcleos de sentido que compõem a comunicação.

É relevante, ainda, para a codificação a unidade de contexto: o segmento da mensagem cujas dimensões servem para compreender o significado exato da unidade de registro. No nosso caso eram as respostas dos entrevistados em relação ao tema que a pergunta feita abrangia: “*Por exemplo, no caso de análise de mensagens políticas, palavras tais como liberdade, ordem, progresso, democracia, sociedade, têm necessidade de contexto para serem compreendidas no seu verdadeiro sentido*” (BARDIN, 1977, p. 107).

A base de dados retirada das entrevistas e o texto etnográfico foram codificados de maneira a mapear as APs a partir de cinco variáveis, adaptadas do estudo de Faria e Ribeiro (2010): a) *Desenho institucional*, ou seja, as regras e procedimentos que determinam a atuação e a dinâmica da esfera pública formal. Suas variações podem incidir na dinâmica da comunicação (FUNG, 2003); b) *Contextuais*, que se referem ao grau de associativismo civil e situações administrativas dos grupos que implementam e/ou dirigem tais engenharias institucionais (AVRITZER, 2002; LÜCHMANN, 2002). Uma comunidade com maior habilidade cívica e propensão associativa redundam em capacidades políticas (por exemplo, monitorar o governo), melhorando o desempenho institucional. Por sua vez, a situação administrativa é a possibilidade objetiva que a gestão participativa dispõe para responder as demandas resultantes do processo de deliberação. Em outras palavras, é a efetividade dos ganhos concretos e não apenas simbólicos (MARQUETTI, 2003); c) *Política*: a constelação de forças sociopolíticas em torno das instituições e a vontade dos governos de delegar poder aos atores da sociedade civil (WAMPLER, 2009; AVRITZER, 2009). Ganha relevância neste ponto as orientações

ideológicas e partidárias dos grupos políticos. É neste sentido que Dagnino (2006) considera relevante a coincidência entre o projeto político dos representantes do Estado e da Sociedade Civil: o conjunto de crenças, interesses, representações e concepções de mundo que orientam a ação política dos sujeitos; d) *Espaço-temporal*, aqui a ênfase recai em dois pontos. Primeiro, o espaço como o “palco” e o lugar para os atores do processo político. A adequação espacial dos encontros numa forma que possa propiciar o debate e o acolhimento da participação política (SOUZA, 2006). E em segundo, o tempo como um elemento fundamental para o esgotamento dos temas propostos e discutidos (HARVEY, 1989), por fim: e) *Accountability*, para avaliar a transparência e a responsividade potencializadas por estas arenas públicas. A *accountability* pode se referir a diversas dimensões, mas, podem ser reduzidas a duas bastante abrangentes: a prestação de contas dos atos, daí noção de transparência; e a responsividade, que prevê que numa democracia os governantes estejam propensos a incorporar as demandas da sociedade em suas ações, impondo correspondência entre *inputs* e *outputs* na condução de políticas de interesse coletivo (HOROCHOVSKI, 2007).

A obra foi desenvolvida em quatro capítulos, mais essa introdução e a conclusão. A introdução está sendo apresentada como Capítulo 1 e contém o desenho explicativo do desenvolvimento da investigação. No Capítulo 2 apresentamos o arcabouço teórico que sustenta o estudo, tendo como ponto de partida a discussão sobre os dilemas da razão e do projeto de modernidade. Serão apresentados os desvelos da racionalidade sistêmica, de viés cognitivo-instrumental, em contraposição às concepções de razão comunicativa e esfera pública. Contestado em vários aspectos, o

ideário habermasiano não pode ser assumido acriticamente, como se a realidade devesse amoldar-se a ele. Portanto, aprofundaremos esse debate teórico no qual serão apontadas algumas correções, limites, potencialidades e avanços sobre tal abordagem.

Em seguida, no Capítulo 3, nos esforçaremos para demonstrar como que no contexto brasileiro as concepções de modernização, planejamento urbano e democracia se plasmam numa forma por vezes contraditória. A discussão sobre participação política ganha destaque no que se refere ao período da redemocratização do país, quando se evidenciou a agitação de uma esfera pública que provocou tanto a eclosão de esferas públicas institucionalizadas, no Estado, quanto a própria materialização de opiniões públicas que normatizam o sistema político. Em outras palavras, será dada atenção especial ao caráter legal que sustenta as APs, melhor dizendo, ao surgimento do Estatuto da Cidade.

O Capítulo 4 apresenta uma abordagem histórica, especialmente à maneira como se constituiu o padrão de atuação da administração pública em Curitiba. Será feito um resgate histórico das intervenções urbanas realizadas na cidade, destacando o caráter técnico associado às práticas de poder. A ânsia pelo controle racional do espaço da cidade por parte dos planejadores urbanos terá destaque, principalmente no que se refere à influência que estes tiveram do urbanismo de inspiração modernista. Será feito um esforço para demonstrar de que forma a racionalidade instrumental pôde encontrar nos movimentos históricos de Curitiba uma sólida base de desenvolvimento. Ainda será demonstrado o desenvolvimento da estetização da cidade e de divulgação de uma imagem de caráter propagandística de Curitiba, como um espetáculo urbano.

Procuraremos apontar, nos discursos e práticas da PMC, a combinação das concepções modernistas e pós-modernistas do urbanismo.

No Capítulo 5 procederemos à análise detalhada das APs, na dinâmica do processo discursivo e procedimental da arena em foco. Com base na etnografia e nas entrevistas em profundidade, descreveremos o padrão de relacionamento que se dá entre a Sociedade Civil para com a PMC e a CMC. É neste capítulo que se estabelece mais fortemente a comparação entre o âmbito executivo e o legislativo, tendo em vista as suas respectivas aderências às prescrições da democracia deliberativa. A nossa análise revelará uma interpretação possível sobre a lógica dominante dessas esferas públicas não apenas em Curitiba, mas também no Brasil.

Por fim, na conclusão, realiza-se o encerramento da investigação, apresentando as limitações e avanços que este livro revela quanto ao funcionamento das APs como espaços que visam promover a participação autônoma e plena dos cidadãos, em uma esfera pública ampliada, com processos de deliberação mediados pelo diálogo livre, presidido pela razão comunicativa.

2 RAZÃO EM FOCO: DUAS PERSPECTIVAS

2.1 DEMOCRACIA E O PROJETO MODERNO

Quando tratamos de um paradigma como o da modernidade, é difícil realizar afirmativas indubitáveis. No entanto, consideramos úteis algumas convenções como critérios que nos ajudam a pontuar e localizar o debate. Podemos considerar como ponto de partida para pensarmos a inauguração da modernidade o contexto do surgimento do Iluminismo.

Segundo Habermas (1985), o projeto de modernidade entrou em foco, no século XVIII, como um esforço intelectual dos pensadores iluministas para desenvolver as ciências objetivas, a moralidade e as leis universais nos termos da própria lógica interna destes. A ideia que se apresentava era a de usar o acúmulo de conhecimento gerado pelas pessoas livres em busca da emancipação humana. O domínio científico sobre a natureza prometia a liberdade das necessidades e arbitrariedades naturais. Da mesma forma, o desenvolvimento de forças racionais de organização social e de modos racionais de pensamento prometia a libertação das irracionalidades do mito. Tal maneira de conceber o mundo abraçou a ideia de progresso e buscou a ruptura com as tradições, fazendo florescer as doutrinas de igualdade, liberdade, antropocentrismo e razão universal.

O discurso fortemente pautado pelo “descobrimento” da razão como essência da pessoa humana influenciou todas as esferas da sociedade. Do ponto de vista da política o advento das Revoluções burguesas, especificamente a francesa, inaugurou uma forma de Estado pautado na

Constituição jusnaturalista que positivou os direitos tidos como naturais e inalienáveis do “homem e do cidadão”. Sendo assim, a democracia é uma forma de governo moderna, justamente porque tem sua legitimidade no consenso racional dos cidadãos, encarnado no espírito das leis.

Para Weber (2000) o aspecto mais relevante da ocidentalidade foi a racionalidade, mas não aquela que emancipa, do projeto iluminista, e sim a do caráter racionalizado da produção capitalista. Isto é, a extensão de atitudes racionais e calculadas a partir de um caráter técnico para um número cada vez maior de esferas de atividade, definido por procedimentos científicos que fazem aumentar gradativamente a dimensão da especialização e tecnologia na vida em sociedade. Na sociedade moderna, inaugurada pelo iluminismo, há o predomínio da razão como princípio que representa e organiza o mundo. Obviamente, essa forma de encarar a realidade tem seus críticos. Além de Weber, outros dois pensadores precursores da contestação da razão e do projeto moderno merecem destaque: Nietzsche (1974) e Foucault (1988). O primeiro ataca frontalmente o princípio da razão enquanto verdadeira essência do homem, e o segundo, por sua vez, procura demonstrar como o princípio da razão também pode aprisionar, reprimir e interpelar os sujeitos tidos como “não-racionais”.

O ponto problemático é que os pensadores iluministas estavam com uma expectativa exagerada de que as artes e as ciências iriam promover a compreensão do mundo e do eu, o progresso moral, a justiça das instituições e até a felicidade das pessoas humanas. No entanto, o século XX devastou esse otimismo devido à produção de duas guerras mundiais, campos de concentração, militarismo e ameaças nucleares. Houve a

suspeita de que o projeto do Iluminismo iria voltar-se contra si mesmo e transformar a emancipação humana num sistema de opressão universal. A alegação é a de que a lógica que se oculta sobre a racionalidade iluminista é uma lógica de dominação e opressão, uma vez que a ânsia de dominar a natureza envolveu o domínio das próprias pessoas humanas, uma autodomação (HARVEY, 1989).

Mas em defesa da modernidade, Habermas (1985) lembra que ela é um projeto em construção, que ainda visa a emancipação dos sujeitos. O projeto moderno precisa proporcionar o encontro dos indivíduos privados que fazem uso público da razão. Dito de outro modo, o encontro de cidadãos livres na esfera pública em igualdade de condições para a construção dos interesses coletivos a partir do conflito argumentativo. Ou seja, para fazer valer a modernidade os indivíduos precisam verbalizar seus interesses em uma situação conflitiva, construindo identidades coletivas a partir dos seus iguais.

Tornam-se fundamentais discursos e discussões capazes de pautar a agenda política através de pontos de conexões entre as instituições políticas e as demandas coletivas: esferas públicas (HABERMAS, 1962; 1992). A teoria democrática articula-se com o seu objeto, um artefato em evolução e construção. Um projeto inacabado que se relaciona com outro projeto, também, inacabado, entrecruzando-se com ele: a modernidade. Modernidade esta que envolve a construção da cidadania e os dilemas relacionados à igualdade, liberdade e conquista de direitos.

Quando se trata de teorizar a democracia há um problema em encontrar um equilíbrio entre descrição e normatividade (SARTORI, 1987). Ou seja, sobre como as coisas são e porque o são e afirmativas sobre como

as coisas deveriam ser. Held nos recorda que os teóricos clássicos da Grécia procuravam fazer de suas obras um misto de descrição com prescrição. Um conhecimento mais unificado entre ética, política e das condições da atividade humana. Contudo, *“muitos teóricos ‘modernos’, de Hobbes a Schumpeter, afirmam estar engajados em um exercício essencialmente ‘científico’ que era não-normativo, de acordo com o ponto de vista deles”* (HELD, 1987, p. 06). Da mesma forma, o surgimento das Ciências Sociais no fim do século dezanove e começo do século vinte *“acrescentaram ímpeto à visão de que o estudo da democracia deveria estar baseado no desenvolvimento da ciência”* (HELD, 1987, p. 06).

Porém, a ciência não triunfou por completo sobre a filosofia, e um enfoque empirista da democracia, foi duramente criticado pelos teóricos participativos e deliberativos, acusando o modelo procedimental de afastar o cidadão comum e causar a apatia política, enfraquecendo a própria noção de democracia. Toda teoria democrática deve levar em conta a normatividade como linha divisória entre teoria empírica e teoria não-empírica.

Contra abordagens puramente “científicas” da democracia, Sartori (1987) lembra que a democracia é uma macro-teoria e que pesquisas científicas produzem somente micro-evidências. Por este motivo, se as evidências forem poucas tal fato não é suficiente para desautorizar uma macro-teoria: *“Quando se focaliza a atenção exclusivamente no que é, o resultado é um realismo inadequado e mal-empregado. Quando colocamos toda a ênfase no que deve ser, caímos na armadilha do perfeccionismo”* (SARTORI, 1987, p. 31). Uma tensão permanente entre fato e valor. Tensão essa que caso o pesquisador esteja muito imbuído de valores normativos

poderá trazer o risco dele não conseguir se desvencilhar de sua visão de mundo, juízos de valores e pré-conceitos, podendo tornar os resultados de seus trabalhos equivocados. Em sentido contrário, um pesquisador que se propõe a ser somente descritivo muitas vezes acaba por levar o realismo às últimas consequências.

Ao estudar a teoria democrática, temos que sempre avaliar a natureza e coerência das afirmativas teóricas à adequação de afirmativas empíricas. De todo modo, quando um ideário (nesse caso, democrático) está conectado às circunstâncias históricas e estruturais propícias, elas influenciam a natureza e o funcionamento de desenhos institucionais.

Por dois motivos Habermas nos parece um autor adequado para problematizarmos tais questões. Primeiro porque escreve sobre a democracia tendo sempre como pano de fundo a problemática da modernidade (dois artefatos conectados, em permanente construção). E, em segundo lugar, com base na discussão a respeito da filosofia da ciência, ele é um pensador que consegue transitar entre uma ciência descritiva e uma ciência normativa. Ao formular o conceito de esfera pública (1962), bem como a teoria do agir comunicativo (1992; 2002; 2003), ele encontra uma objetividade sem perder de vista a crítica da sociedade (herança do revisionismo da Escola de Frankfurt). Ele demonstra seu viés realista ao constatar que a esfera pública burguesa, capaz de alavancar o Projeto Moderno, foi degenerada. Da mesma forma, demonstra que a razão cognitivo-instrumental e os seus imperativos sistêmicos quase sempre prevalecem sobre a razão comunicativa. Porém, o autor não deixa de lado a importância de uma teoria normativa que aponte para uma saída desse processo de “desencantamento do mundo”, tal como Max Weber percebeu.

a desconfiança anarquista pode ser aplicada metodicamente e mesmo criticamente a ambos os lados: tanto contra a cegueira sistêmica de uma teoria normativa da democracia que não vê o despojamento burocrático da base, quanto contra a alienação fetichista de uma teoria sistêmica que remove toda normatividade, excluindo já analiticamente a possibilidade de uma comunicação formadora de imagens da sociedade sobre si mesma como um todo (HABERMAS, 1997. p. 107)

O que o autor percebe é que na modernidade ocidental ocorreu um processo de diferenciação das estruturas da racionalidade que dissociou a complexificação das estruturas sistêmicas do processo de racionalização comunicativa (mundo da vida). Surgiram estruturas sistêmicas econômicas e administrativas. A primeira organiza-se pela lógica do intercâmbio e a sua comunicação se dá pelo código da recompensa e a segunda estrutura, o subsistema administrativo, organiza-se em torno da lógica do poder e a sua comunicação se dá pela sanção.

Ao longo das estruturas sistêmicas encontra-se, também, o campo da interação social que se organiza pela noção de consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa. A relação dos subsistemas com o mundo da vida constitui-se como o cerne da análise habermasiana. Esse fio condutor serve como baliza para explicar a origem dos conflitos que eclodem nos locais de encontro entre os dois subsistemas e o mundo da vida, tal como observamos no nosso objeto de pesquisa que, de um lado apresenta uma história do executivo municipal que se caracterizou pela prevalência do tecnocratismo, mas que de 2005 para cá tem lidado com

mecanismos de gestão pública deliberativa. Ou seja, o dilema entre burocracia e democracia.

Habermas busca em Weber outra perspectiva para a modernidade, não tão pessimista, que são os elementos de uma fundamentação cultural do conceito ocidental de racionalidade, conceito esse que aponta na direção oposta aos fenômenos analisados pela primeira geração da Escola de Frankfurt:

Habermas procurava escapar também do beco sem saída no qual havia se isolado Adorno [...] A solução habermasiana para esse duplo dilema foi propor a separação entre dois tipos de racionalidade, uma primeira, comunicativa, e uma outra, instrumental, posteriormente denominada de sistêmica (AVRITZER, 1996, p. 63)

A teoria da modernidade em Weber (2000) tem o elemento que envolve a substituição das cosmovisões religiosas pelo desenvolvimento de esferas axiológicas cujo componente principal constitui um critério interno de racionalidade. No decorrer desse processo houve o desenvolvimento de esferas autônomas de valor: economia, política e ciência. Cada uma destas esferas passou a estabelecer uma tensão com a ética religiosa. Nesse sentido, Weber parte de uma tipologia das formas de racionalização para demonstrar que a origem do processo de racionalização do ocidente é, além de tudo, cultural, estando associada com a justificação de uma ética de conduta no mundo. Todavia, é essa dimensão (fundacional) da racionalização que acaba por se perder ao longo da história. O resultado é o surgimento do utilitarismo e a cientificização dos julgamentos de valor. Daí o fenômeno da perda de sentido, uma vez que, a ciência não oferece um

critério para o julgamento entre as diferentes opções valorativas. Ou seja, houve a substituição paulatina da legitimação religiosa das esferas axiológicas de valor por critérios de validade provenientes da comunicação linguística.

O pensamento iluminista teve ao longo do século XVIII que substituir a ética religiosa da caridade pela ideia de direitos humanos universalmente compartilhados. Assim, a sobrevivência da ética em um contexto secular demonstra a possibilidade de uma fundamentação sistemática não-religiosa da moral: *“Essa ética se expressaria em dois componentes fundamentais da política moderna: na noção de direitos humanos e no funcionamento do sistema democrático”* (AVRITZER, 1996, p. 70). Os direitos humanos expressam uma dimensão moral de liberdade e de igualdade capaz de fazer os indivíduos buscarem uma regulamentação legal em substituição à normatividade tradicional. Esse conteúdo moral da noção de direitos humanos possibilita a generalização dos direitos, remetendo à prática coletiva de autolegislação. A democracia, por sua vez, conecta a moral à noção de soberania popular. A soberania implica a constatação do direito igual à participação no processo de determinação da vontade política: *“Se tal igualdade fundamenta o direito igual à participação, ela não pode, no entanto, prescindir de uma forma de institucionalização capaz de transformar a vontade geral em programa de governo”* (AVRITZER, 1996, p. 73).

De um lado, as instituições do Estado só se justificam na medida em que se apresentem como efeito de um sistema de direitos de participação, que alicerça o poder político. Por outro lado, a forma administrativa de implementação das decisões políticas utiliza-se de uma forma não-

comunicativa de poder que independe de considerações morais. *“A solução habermasiana para o conflito entre moral e institucionalidade é mostrar que a democracia moderna possui dois níveis, o nível da formação discursiva da vontade geral e o nível do exercício administrativo do poder político”* (AVRITZER, 1996, p. 74). Denota-se que a dimensão técnico-administrativa do direito coexiste com uma dimensão moral e, obviamente, não sem tensões. Habermas propõe a introdução de públicos participativos no interior da teoria democrática, públicos estes que seriam capazes de conciliar a administração complexa com a racionalidade societária. Mas, *“cabe aos públicos não-institucionalizados e não institucionalizáveis tornar a esfera pública o local por excelência do exercício da igualdade moral e da crítica ao exercício do poder”* (AVRITZER, 1996, p. 75).

Habermas define a democracia como o processo de institucionalização dos procedimentos de comunicação, capaz de operacionalizar a soberania popular ao tornar o sistema político dependente das redes comunicativas presentes na esfera pública. O apontamento do autor representa uma forma de compatibilização entre democracia, racionalidade e participação. A compatibilização de uma soberania popular procedimentalizada e os resultados de um debate discursivo no nível da esfera pública contribuiriam para a racionalização do sistema político.

2.2 RAZÃO COMUNICATIVA

A teoria da ação comunicativa tem o paradigma da comunicação como ponto fulcral, na suposição de que o consenso é o objetivo que orienta a prática da linguagem. Tal suposição deriva da premissa de que os

indivíduos agem assumindo diversas atitudes em relação às dimensões objetiva, subjetiva e social de um mundo dotado de sentido. Agindo nestas dimensões, o indivíduo atribui significado à sua ação buscando alcançar um consenso com os demais indivíduos acerca de um estado de coisas no mundo objetivo, sobre um modo de agir que seja normativamente válido. Por esta perspectiva, a ação comunicativa supõe a existência de uma dimensão interativa na qual em seu seio os indivíduos formam as suas identidades e tornam-se capazes de entender o sentido que eles imprimem às suas ações.

Sua concepção é aquela que não pode ser encarada como algo se centra em alguém ou num objeto, ao contrário, a razão se manifesta perante as interações humanas, transcendendo-as. A ausência de interação humana, de uma relação dialógica, produz uma razão que transforma o “outro” da razão em objeto, seja a natureza, os corpos humanos, o espaço, os desejos, etc. (FREIRE, 1986). O “outro” da razão instrumental torna-se um produto nutrido por um discurso narrativo da história, filosofia e ciência: *“a razão deve-se deixar criticar em suas figuras históricas a partir do outro excluído por ela”* (HABERMAS, 1985, p. 429).

Na teoria da razão comunicativa, importante noção é a de Mundo da Vida: o contexto onde se desenvolvem os atos de fala dos indivíduos e, que além dessa função, oferece os recursos necessários para os atores no processo de entendimento. Mas muito mais que o contexto das relações linguísticas, o mundo da vida é o acervo de evidências culturais de onde as pessoas podem tirar suas interpretações e padrões exegéticos consentidos. Nele há uma solidariedade de grupos integrados por valores. É por meio da ação comunicativa que o mundo da vida se reproduz, podendo este ser

percebido, nas manifestações e práticas dos participantes de atos de fala, a partir de três funções: a) tradições culturais; b) integração dos atores por meio de normas e valores, e; c) processos de socialização.

De Hursserl e Schultz ele [Habermas] resgata a ideia de um pano de fundo cultural que permite aos indivíduos interagirem em um mundo pré-interpretado. De Parsons, ele resgata a ideia de uma dimensão da sociedade especializada na integração social. O mundo da vida habermasiano não se limita apenas à ideia de um pano de fundo cultural. Ele possui também, como pano de fundo, normas e experiência subjetivas, assim como práticas e habilidades individuais. Desse modo, para Habermas, o mundo vital se constitui em uma esfera de reflexivização da cultura, das normas e das práticas institucionais (AVRITZER, 1996, p. 45).

Essas três funções representam propriedades comunicativamente estruturadas. Os meios narrativos podem e devem ser conduzidos de forma dialógica, uma vez que os indivíduos extraem do mundo da vida os seus padrões de interpretações, um saber de fundo do qual se nutrem os conteúdos proposicionais. Daí os atores extraem também os seus padrões normativos de uma solidariedade tácita e competências adquiridas pela socialização (HABERMAS, 1985).

Na esfera política essa concepção abre espaço para o debate e a crítica cujos critérios de validade sejam internos e o método de discussão aceite a ideia de igualdade no que tange à participação de outros indivíduos e os argumentos por eles levantados. Dessa forma, o ponto de partida prático-moral remete à duas dimensões da política: a) a igualdade prático-moral entre indivíduos membros de uma comunidade de participação

implica o reconhecimento do modo de vida particular do outro, o seu pano de fundo cultural onde ele fundamenta a sua própria identidade, bem como o reconhecimento de que a normatividade da democracia implica a participação dos atores sociais no processo político; b) a dimensão comunicativa e interativa nas quais os atores participam de um debate crítico-racional acerca da organização normativa da sociedade em que eles vivem. O substrato normativo da política, contudo, necessita da procedimentalização da democracia no nível societário, tendo como princípio organizador o livre debate e a garantia dos direitos de comunicação. A legitimidade advém da ideia de pertencimento a uma comunidade capaz de tornar os indivíduos coautores das normas que pautam suas próprias ações. Fazem parte da racionalidade, assim, as disposições dos sujeitos capazes de falar e agir para adquirir e aplicar um saber falível. O saber mediatizado pela comunicação faz a racionalidade achar a sua medida na interação dos participantes que são capazes de orientar-se pelas pretensões de validade.

Tal perspectiva também é apresentada por Young (2001), na qual ela enfatiza que a troca de mútuas experiências e pontos de vista faz com que transcendamos entendimento inicial. Trata-se do processo de “destranscendentalização” da razão. A autora aponta para três maneiras de transformação de opiniões: a) confrontação de perspectivas, interesses e culturas diferentes colocam a minha experiência em perspectiva; b) ter consciência de que se está em situação de resolução de problemas coletivos com outros que possuem perspectivas distintas das minhas sobre os problemas, e que os outros têm o direito de desafiar minhas reivindicações e argumentos me forçando a transformar minhas expressões de interesse

próprio. É preciso ter em mente que propostas de políticas coletivas não precisam ser do interesse geral para que se possam prover necessidades únicas a pessoas em situações únicas; c) questionar e desafiar o conhecimento diferenciado contribui para o conhecimento social de todos os participantes. Não é preciso abandonar suas próprias perspectivas, mas é preciso escutar a diferença.

A razão instrumental e o utilitarismo, num dado momento, se tornaram independentes em relação às estruturas comunicativas do mundo da vida, quanto às relações de reconhecimento intersubjetivo recíproco. Na esfera pública a razão comunicativa foi liberada, mas em seguida os imperativos dos subsistemas econômico e administrativo reagiram com a sua dimensão instrumental, dominando a razão moral-prática. *“No curso da modernização capitalista, o potencial comunicativo da razão é **simultaneamente desdobrado e deformado**”* (grifos do autor) (HABERMAS, 1985, p. 439).

Habermas questiona se o agir comunicativo não ficaria comprometido devido aos pesos do mundo material, contudo: *“ações instrumentais estão entrelaçadas com as comunicativas, na medida em que apresentam a execução de planos que estão ligados aos planos de outros participantes da interação por meio de definições comuns”* (1985, p. 446). A teoria da ação comunicativa leva em conta *“que a reprodução simbólica do mundo da vida está retroativa e internamente acoplada com a sua reprodução material”* (1985, p. 447). O uso da linguagem orientada para o entendimento, que se entrelaça nas dimensões do tempo e do espaço, é uma tomada de posição que adquire uma função-chave na práxis cotidiana, que transcende o próprio contexto local. O *medium* da ação comunicativa pode

ser capaz de fazer exprimir formas de vida particulares em estruturas universais. Essa é a chave para a liberação da razão pela ação comunicativa. Vejamos o depoimento de uma liderança comunitária de Curitiba.

O que eu faço? Eu faço essa reunião a noite, toda quinta, e durante a semana inteira eu faço reunião aqui [na sede da Associação] [...] Então, todo dia da semana tenho reunião com a comunidade. Todo dia. Para falar de drogas, para falar de guerra de traficantes, que está matando crianças, para falar que o tráfico está feio, para falar tudo. Aqui a gente discute tudo, você entende? Aqui a gente traz as reuniões pequenas, porque a gente se entende. Então eu faço a reunião grande lá [num barracão] e os probleminhas eu trago aqui, para aqui a gente resolver os problemas e deu certinho cara. Graças a deus aqui, eu me orgulho de ser Presidente da Associação, sabe? Aqui tem o povo mais unido da cidade. E a gente precisa de tanta coisa, tanta coisa e o povo sempre feliz, você entende? Aquele povo com a autoestima elevada (Antônio)

Sob influência de Luhmann, Habermas se ampara nas concepções de complexos organizatórios, as quais apregoam que a sociedade é constituída por uma rede de sistemas parciais autônomos, que se fecham uns em relação aos outros por meio da construção de semânticas próprias e ambientes próprios: *“A interação entre tais sistemas não depende mais das intenções ou dos interesses de atores participantes, mas de modos de operação próprios, determinados internamente”* (HABERMAS, 1992, p. 63). O sistema político, especializado em decisões, perde seus privilégios exclusivos tendo que se afirmar perante outros sistemas funcionais (jurídico e econômico, por exemplo).

Essa abordagem contribuiu para a teoria democrática ao observar como o processo democrático é solapado pela pressão de imperativos funcionais. Seu ganho está no fato de apontar como os sistemas funcionais conseguem autonomia através da criação de seus códigos e suas semânticas, perdendo a capacidade de comunicar-se entre si, fato que parece ocorrer em Curitiba, na história do seu poder público. A condução das políticas urbanísticas era e, de certa forma, ainda é, centralizada no IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), subordinado à SEPLAN (Secretaria de Planejamento). Vejamos como foi realizado o fechamento e o calçamento da Rua XV de Novembro, um dos cartões-postais da cidade:

Eu me lembro que eu cheguei numa época lá no IPPUC que começamos a assumir o planejamento de trânsito e estávamos implantando o anel central e o fechamento da Rua XV [...]. Nós fazíamos assim, aí eu saía de lá e vinha para rua, ia rodar. Aí chegava de noite: “vamos implantar então” [o fechamento da Rua XV]. Tinha um Major que era da polícia de trânsito da polícia militar: “Major Wilson, como que nós vamos fazer aqui? [...] Você não tinha nenhum canal de comunicação com ninguém. Éramos nós lá, nos reuníamos com o pessoal do DETRAN, o pessoal da Polícia, BPTRAN. Não conversava com comerciante, não perguntava se a retirada do estacionamento ali criaria problema ou se não ia. Mudava e estamos conversados! E a população aceitava. Até porque se fosse perguntar naquela época se concordariam em fechar a Rua XV, a população, os comerciantes não iriam querer porque achariam que iriam perder dinheiro (Zacarias)

Trata-se de um encapsulamento que impede a integração da sociedade, uma especialização em ações de regulação que eliminam

“problemas”. Na Teoria dos Sistemas falta a perspectiva comunicativa, que conecta os sistemas funcionais às raízes que os prendem ao mundo da vida: a sociedade civil, a cultura política e a socialização. A formação racional da vontade também deve ser procurada no nível dos processos institucionalizados de discurso. São arranjos deliberativos que influenciam as preferências dos participantes, pois selecionam temas, contribuições, informações e argumentos:

de tal modo que somente os que são “válidos” conseguem atravessar, em caso ideal, o filtro das negociações equitativas e dos discursos racionais, assumindo importância para as tomadas de resolução [...] A razão prática é implantada nas formas de comunicação e nos processos institucionalizados, não necessitando, pois, incorporar-se exclusiva ou predominantemente nas cabeças de atores coletivos ou singulares [...] o nível discursivo das comunicações políticas observáveis pode ser tomado como uma medida para avaliar a eficácia da razão procedimentalizada (HABERMAS, 1992, p. 72, 73).

Sendo assim, por meio da ação comunicativa, os *outputs* da política deliberativa podem ser compreendidos como: “*um poder produzido comunicativamente, o qual concorre com o potencial de poder de atores que têm condições de fazer ameaças, e com o poder administrativo que se encontra nas mãos de funcionários*” (HABERMAS, 1992, p. 73). É uma permanente tensão entre as estruturas administrativas e as estruturas que se enraízam no mundo da vida. Um exemplo dessa tensão nos é fornecido por uma observadora:

Houve um caso que eu que briguei na Prefeitura, já cansei de brigar na Prefeitura [...] eu peguei um jornalzinho [...] aí nesse jornal tava escrito: “Rua das Orquídeas Pavimentada”. E eu moro na Rua das Orquídeas. Eu olhei e falei: “mas escute, onde é que tem asfalto e pavimento na Rua das Orquídeas nas proximidades da minha casa?”. Daí, o que eles estavam fazendo? Saiu um colégio do Estado, um colégio novo [...] e nesse colégio tinha para baixo uma quadra de asfalto e nas próximas quadras era tudo terra, chão, valetão, coisa e tal. Dali para cima tinha duas quadras que não estavam asfaltadas Era entre aspas a Rua das Orquídeas “meia pavimentada”, só um pedaço, uns pedaços. No final da rua já não tinha asfalto e nas metades das ruas não tinha asfalto. Aí, eu peguei, olhei e falei: “Mas escute, Rua das Orquídeas Pavimentada? Isso aqui está errado, não é? Eles estão tentando enganar o povo, porque eu moro na Rua das Orquídeas e não está pavimentada”. Aí eu vi umas máquinas trabalhando ali, perto do colégio, daí eu cheguei para o maquinista e perguntei para ele: “O que vai fazer?”. O maquinista: “Asfalto, nós vamos fazer asfalto porque vai ser inaugurado o colégio. O Roberto Requião [governador] vai vir aqui, o Prefeito [também] vai ser inaugurado o colégio” [...] “E por que só vão ser asfaltadas essas duas ruas? Não, não vão ser asfaltadas só essas duas ruas de jeito nenhum, vocês estão loucos? E além de tudo vocês estão fazendo só duas quadras aqui, tem um jornalzinho circulando no bairro que a rua inteira está pavimentada e isso é mentira. Isso aqui não vai acontecer, mas vai ter guerra”. Porque minha rua, para eu entrar na minha casa tem uma valeta que o carro fica com tudo lá embaixo”. Fotografei a rua e certo dia estavam numa reunião lá no colégio aqui no bairro e veio lá o Beto Richa fazer o lançamento de creche, disso e daquilo e falar dos asfaltos. Peguei aquelas fotos e fui distribuindo na parede, “A Rua das Orquídeas está aqui ó, cheia de buracos”. Mandaram tirar eu lá de dentro. Mandaram! Daí chegou um cara e foi [conversar]: “Ai, dona Maria a senhora não pode fazer isso porque...”. Eu quero meus direitos, nós pagamos IPTU, por que vão asfaltar duas quadras, sendo que a rua inteira está cheia de buracos? Porque vai sair o colégio ali! [...] Só por

causa do colégio iam asfaltar duas quadrinhas? Aí eu cheguei na Prefeitura e pedi asfalto. [resposta da Prefeitura:] “Não, porque a gente não está fazendo parceria, que a parceria está dando muitos problemas”. Daí o dia que eu fui lá com os caras que estavam mexendo com as máquinas, [os maquinistas:] “não, isso aqui é uma parceria dos moradores com a Prefeitura e vai ser feito essas duas quadras”. Por que para um tem e para outro não tem [parceria]? Daí eu peguei e falei, reuni os vizinhos e falei: “Olha aqui, você quer asfalto?”, [respostas dos vizinho:] Quero”. “Quer asfalto? Quero”. Então, vamos hoje na Regional, as duas horas vamos estar lá para conversar com a Administração na Regional e pedir asfalto na rua inteira ou então aquelas duas quadras não vão sair!”. Por que eles merecem e nós não? Nós pagamos impostos tanto quanto eles e acabou. Deu a guerra! Fiquei revoltada. E por que fiquei revoltada? Por que a gente fica revoltado? Porque você vai e pede, pede, pede e pede e dizem que não tem. E daí para dois tem e para você não tem? E além de tudo estão colocando no jornal que está pavimentada, e é uma mentira. E se as pessoas não se tocarem isso aí passa batido, para quem mora aqui na Rua das Orquídeas aqui embaixo onde está pavimentada, ela está satisfeita, mas para quem mora lá no final que está cheia de buracos, não está. Então são coisas, assim, que acontecem no bairro [...] Vim na Regional, quebrei o pau na Regional, trouxe os moradores da rua, enchemos de criança, mulher, enchemos a sala. “Nós queremos ser atendidos pela Administração e queremos saber por que vão asfaltar duas quadras e a nossa rua, o resto, não vão asfaltar”. [Resposta dos técnicos da Regional:] “Aí, porque isso, porque aquilo...”. De repente, um certo dia, chamaram um assessor de um vereador [...] ele chegou lá em casa, inclusive ele mora na minha rua [...] Daí esse assessor parou no meu portão e falou assim: “Dona Maria, é para a senhora ir lá na Regional para vocês fecharem a parceria do Asfalto”. Fomos lá, fechamos: “Ah, então vai ter parceria? Não poder fazer?”. A gente vai pagar, mas a gente quer fazer, quer o troço feito. Daí fechamos a parceria, deu um baile daqueles, deu um rolo para lá e para cá [...] E no fim resolveu, o

asfalto saiu. [...] Então aí saiu, mas teve que brigar. A gente teve que ir lá, reivindicar, brigar porque senão iria sair só as duas quadrinhas ali e o resto ia ficar para depois (Maria).

Segundo Lord (2007) a abordagem habermasiana vai ao encontro com as concepções de Paulo Freire (1986)¹¹. No conceito freireano de Relação Dialógica a conversação é peça chave no qual as compreensões do mundo são formadas por indivíduos que se reconhecem como pertencentes à sociedade. Através da relação dialógica o objeto de discussão não é posse exclusiva de um sujeito ou grupo, mas do entendimento de todos uma vez que as concepções sobre o mundo nascem das relações sociais.

Então o consenso só é público quando todos se apropriam da discussão e se autocompreendem atores do processo de definição. Esta parece ser a referência para que o consenso público habermasiano exista. Nela a concepção de igualdade encontra um lugar definido e claro, que lhe permite ser critério identificador das interações simples que potencializam a esfera pública [...] poder-se-ia dizer que a produção de Freire serve como contribuição latino-americana à teoria discursiva (LORD, 2007, p. 464)

Na década de 1960, Freire realizou um estudo sobre o processo de implementação da reforma agrária no Chile, focalizando a oposição daquilo que ele denomina dicotomicamente de *comunicação / extensão*. O primeiro assemelha-se à razão comunicativa habermasiana e o segundo à razão

11 Mesmo que Freire parta do viés educacional, suas denúncias com relação à cultura autoritária da falta de diálogo também podem ser estendidas à teoria democrática: “O direito de ter uma pequena discussão começa com privilégio de classe [...] Deveríamos entender o diálogo não como uma técnica apenas que podemos usar para obter alguns resultados” (1986, p. 122). O diálogo é parte da natureza humana, do seu processo histórico.

instrumental. Dito doutro modo, o pensador problematiza a dificuldade de comunicação entre o técnico agrônomo (extensionista) e o camponês no Chile, no processo do desenvolvimento da reforma agrária (FREIRE, 1969).

Extensão e comunicação, enquanto idéias antagônicas se excluem mutuamente. A primeira envolve invasão cultural, é a transferência de um conhecimento técnico numa linguagem ininteligível. Um tipo de visão que se coloca acima dos sujeitos, dominadora por transformá-los em objeto de “desenvolvimento”. A substituição do diálogo pela propaganda (produto de um mundo cultural alheio) é inevitável nesse processo. O indivíduo torna-se um depósito que recebe mecanicamente aquilo que vem do “superior” (técnico), representante do mundo moderno que estende algo até um local ou um objeto. A ação do técnico extensionista envolve, nesse modelo, “ir até outra parte do mundo”, considerada “inferior” para “normalizá-la”, para torná-la semelhante ao seu próprio mundo. O campo lingüístico associativo do termo extensão se encontra em relação significativa com transmissão, doação, mecanicismo, invasão cultural, etc. (FREIRE, 1969).

O trabalho de um especialista que atua com outras pessoas humanas é o de problematizar uma situação concreta, objetiva, real para que todos a captem criticamente e também atuem criticamente sobre ela. A realidade deve mediatizar os indivíduos. Não cabe tomar as pessoas como depósito para propagandas ou técnicas. Esse é um dos problemas que encontramos na dinâmica discursiva das APs, a forma pela qual ocorre a comunicação.

Daí vem os técnicos e eles fazem do modo deles, não é? Eles olham, eles medem, dizem que ali é o melhor lugar e tal. É isso que eles

resolvem, do modo deles. Eles botam uma pessoa para estudar lá e a pessoa diz: “Não, ali. A lombada tem que ser naquele lugar” (Maria)

A comunicação deve prevalecer sobre a extensão, ela é saber o que pouco se sabe por meio do diálogo. As palavras se relacionam dinamicamente com as estruturas sociais, concretas, fazendo com que elas e as frases formem campos lingüísticos. Trata-se de visões de mundo que se cria a partir de uma base sócio-cultural (FREIRE, 1969), tal como a razão comunicativa que nasce do mundo da vida, em Habermas.

Os sujeitos estão submetidos e conectados a condicionamentos estruturais (sociológicos, culturais, econômicos, políticos e históricos), de realidades nas quais atuam, de acordo com requisitos dados de antemão, fato que se liga a sua forma de falar e atuar. *“Sobrepor a ele outra forma de pensar, que implica noutra linguagem, noutra estrutura e noutra maneira de atuar lhe desperta uma reação natural. Uma reação de defesa ante o ‘invasor’”* (FREIRE, 1969, p. 31).

A atitude de quem estende algo é antidialógica, de razão instrumental. Uma invasão cultural na qual o invasor tem uma atitude de reduzir os sujeitos em objetivos / objetos de sua ação. O primeiro atua e os segundos têm a ilusão de atuarem na atuação do primeiro:

este diz a palavra, os segundos, proibidos de dizer a sua, escutam a palavra do primeiro. O invasor pensa, na melhor das hipóteses, sobre os segundos, jamais com eles; estes são ‘pensados’ por aqueles. O invasor prescreve; os invadidos são pacientes da prescrição (FREIRE, 1969, p. 42)

O diálogo e a prática deliberativa não podem ser encarados como perda de tempo pelos técnicos que se encontram numa situação dialógica para com a população. A forma de compreensão “realista” (do diálogo como algo desnecessário) é uma manifestação de medo: “*É necessário, não obstante, justificar este medo do diálogo, e a melhor maneira é “racionalizá-lo”*” (FREIRE, 1969, p. 54).

De geração em geração se constituem formas de ser ou de estar sendo. O tempo da estrutura anterior co-existe com o atual. O mundo da cultura e da história “enche” os espaços geográficos e físicos. A comunicabilidade e o conhecimento social promovem uma intersubjetividade entre os sujeitos em torno de objetos cognoscíveis. Usar um sistema simbólico ininteligível para determinados grupos que desconhecem a linguagem técnica é uma forma de exclusão justificada pela racionalização instrumental, de viés tecnocrata. Palestras podem ser usadas como um método eficiente de uma postura antidialógica. O medo dessa problematização das demandas sociais, por exemplo, em Curitiba fica patente:

Olha, ela [a AP] não pode ser demorada demais senão vira **polêmica**. Então ela é em torno de no máximo duas horas, já definido, duas horas, duas horas e meia no máximo [...] tem uma fala do Prefeito inicialmente, daí abrimos para discussão, as vezes tem vereadores que também querem uma fala (Jango – Regional Papoula)

O processo dialógico é uma interação que requer uma aproximação dinâmica, com ausência de métodos e comportamentos autoritários ou maniqueístas.

na medida em que somos seres comunicativos, que nos comunicamos uns com os outros enquanto nos tornamos mais capazes de transformar nossa realidade, somos capazes de **saber que sabemos**, que é algo a mais que só saber [...] Através do diálogo, refletindo juntos sobre o que sabemos e não sabemos, podemos, a seguir, atuar criticamente para transformar a realidade [...] Ao nos comunicarmos, no processo de conhecimento da realidade que transformamos, comunicamos e sabemos **socialmente** [...] O diálogo *sela* o relacionamento entre os sujeitos cognitivos, podemos, a seguir, atuar criticamente para transformar a realidade (FREIRE & SHOR, 1986, p. 123) (Grifos do autor)

Entretanto, há que se alertar que a pressão pela comunicação pode criar uma falsa democracia. Um arremedo de discussão de caráter impositivo pode descambar para a razão instrumental. O ponto de partida do diálogo democrático está na busca do conteúdo programático, da definição da agenda de discussão. Ao se construir uma agenda sem a percepção daqueles que são diretamente envolvidos, sem participação efetiva da população, a tendência é incorrer à invasão cultural. É nesse sentido que o processo discursivo reforça o empoderamento¹², pois o ato de interpretar uma realidade por meio da interação nos dá um encorajamento crítico que ajuda a suplantar hábitos mecanizados. Uma vez empoderado, o cidadão pode se compreender como parte de um processo de aprendizagem política e do próprio processo político: *“Empoderar-se para Freire*

12 Destacamos duas formas de empoderamento que podem ser alavancados pela participação política: a) Social, isto é, a ampliação da confiança, do associativismo e participação cívica no interior da comunidade, por exemplo, em atividades religiosas, lúdicas, esportivas, artísticas, comunitárias, filantrópicas etc, e; b) Político, que se refere à participação, visibilidade, cultura e sofisticação políticas a partir da presença em ações e espaços políticos, da disposição de discutir política dentro e fora dos espaços institucionais, do reconhecer-se como portador de direitos, da posse de informações relevantes a tomadas de posição mais coerentes e vantajosas, pela capacidade de obter coisas e influenciar agendas políticas de tomadores de decisões (HOROCHOVSKI, 2007).

significa entender a dimensão social na qual suas ações se inserem, o que provocam e por quê” (LORD, p. 465, 2007).

A noção de empoderamento encontra-se em Habermas no fato de que este considera que a complexidade das discussões nunca deve elevar-se ao ponto de reservar-se, como compreensão, a um grupo de especialistas. O acesso ao conhecimento, discussões e temas deve ser aberto a todos. *“Ambas posturas, de Freire e Habermas, consideram a capacidade do público de entender as discussões como requisito fundamental à sua manifestação de opinião” (LORD, 2007, p. 465).*

Uma argumentação racional e pública deve contribuir para a formação do consenso. Cohen (1999; 2000) no oferece um bom resumo analítico sobre quais critérios devem estar inclusos num processo deliberativo ampliado. Para ele, as deliberações devem ser: a) alcançadas de forma argumentativa, através de uma troca regulada de informações e argumentos; b) inclusivas e públicas, sendo que os interessados nas decisões devem ter iguais chances de acesso à participação; c) livres de coerções externas, pois os participantes são soberanos por estarem submetidos apenas aos pressupostos da comunicação e às regras do procedimento argumentativo; d) livres de coerções internas que possam pôr em risco a situação de igualdade dos participantes, uma vez que todos devem ter as chances de apresentar contribuições, temas, propostas e críticas; e) conclusivas, a opinião falível da maioria deve persistir até o momento em que a minoria consiga convencer a maioria do contrário; f) abrangentes para que todas as matérias sejam passíveis de regulação, tal como questões referentes à distribuição desigual das fontes das quais depende a percepção concreta dos direitos iguais de comunicação e de

participação; g) interpretativas no que tange as necessidades e transformações de preferências e enfoques pré-políticos (COHEN, 1999; 2000).

Obviamente que os critérios estabelecidos por Cohen são princípios norteadores, os quais, no plano concreto se tornam de difícil alcance. Contudo, eles servem de parâmetros para moldarmos ou reformarmos desenhos institucionais que pretendem ser deliberativos. Vejamos um depoimento sobre nosso objeto de estudo:

Pegando um exemplo: além das Audiências que o executivo promove, tem aquelas que a Câmara promove. Então se abre um espaço imenso [na AP] para uma apresentação do executivo e, as vezes, dos próprios técnicos aqui da Câmara e nós tivemos Audiências Públicas, onde normalmente o prazo de duração delas é de duas horas, onde o Secretário de Finanças ficou falando uma hora e meia. E restou meia-hora para a participação da população. Então, o que a gente sente? Normalmente as Audiências, inclusive aqui na Câmara, elas são esvaziadas. Tem uma participação popular muito limitada porque na prática as pessoas não se sentem acolhidas e, digamos, não sentem a preocupação do legislativo e do executivo de ouvir de fato as suas demandas e uma preocupação em encaminhá-las (Vereadora Nilza)

Percebe-se um distanciamento dessa régua normativa apresentada pelo autor e as APs, tanto na PMC, quanto na CMC. A própria seção dará continuidade expositiva sobre a teoria deliberativa, focalizando agora o conceito de esfera pública.

2.3 A ESFERA PÚBLICA BURGUESA

O conceito de esfera pública tem posição central no pensamento de Habermas, pois é através dela que se formam as vontades coletivas. É no debate público, na relação dialógica e do embate dos diversos atores da sociedade civil que se desenvolvem processos de formação democrática da opinião pública e da vontade coletiva. O autor desenvolve suas considerações a partir da análise do surgimento de uma esfera pública burguesa na França, Alemanha e Inglaterra nos séculos XVIII e XIX. A esfera pública burguesa era caracterizada pela discussão livre de assuntos de interesse coletivo sendo que os Cafés e os Salões eram as instituições deste mundo em que as pessoas “estranhas entre si” conversavam em pé de igualdade, como sujeitos livres e autônomos. Ao evocar a noção de esfera pública o filósofo frankfurtiano aponta para uma dimensão normativa da democracia que revela a necessidade de sujeitos críticos, capazes de fazer uso público da razão, numa sociedade calcada sobre os ideais iluministas. Numa democracia entendida enquanto organização política de dominação consentida, as decisões precisam ser permanentemente justificadas e fundamentadas (COSTA, 1995).

A esfera pública é um espaço que se situa entre a esfera estatal e a esfera privada. Mas ao mesmo tempo parte da esfera estatal e parte da esfera privada. Ela diz respeito a um contexto difuso de relações no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social. Tal contexto comunicativo constitui a arena privilegiada para a observação da maneira como as transformações sociais se processam, como o poder político se re-configura e como os atores sociais conquistam relevância (AVRITZER & COSTA, 2004).

Num processo retroalimentado as concepções liberais se materializaram nas instituições estatais, tal como o princípio normativo de publicidade encarnado no âmbito do poder legislativo: *“O Estado de Direito enquanto Estado burguês estabelece a esfera pública atuando politicamente como órgão do Estado para assegurar institucionalmente o vínculo entre lei e opinião pública”* (HABERMAS, 1962, p. 101).

O domínio da lei é uma idéia da sociedade burguesa do século XIII e XIX e que se vincula ao Estado como um sistema normativo que precisa se legitimar por meio da opinião pública, na medida em que nenhuma legislação pode ir contra os interesses da vontade geral e da soberania popular. Nesse processo há *“A contraditória institucionalização da esfera pública no Estado de Direito burguês”* (HABERMAS, 1962, p. 99) e o Parlamento torna-se o lócus da esfera pública formal, que assegura a existência dos direitos fundamentais que circunscrevem os estratos do público e do privado.

Como uma decorrência da esfera pública e de suas funções descrita constitucionalmente, resultou, para o procedimento dos órgãos do Estado, a própria esfera pública como princípio organizatório; neste sentido é que se fala de publicidade. A publicidade dos debates parlamentares garante à esfera pública a sua influência, assegura a conexão entre deputados e eleitores como partes de um único público [...] Mesmo a justiça independente necessita do controle da opinião pública (HABERMAS, 1962, p. 104)

O revisionismo está presente em Habermas ao mostrar como que a esfera pública burguesa (capaz de conduzir o projeto de modernidade)

acabou por ser “re-feudalizada” pelas técnicas de publicidade, no sentido de relações públicas, culminando na formatação de um “público” acrítico, de aclamação de uma opinião pública de consenso fabricado. A razão crítica cedeu espaço para uma publicidade de função demonstrativa e a esfera pública burguesa entrou em decadência por ser colonizada tanto pelo mercado da publicidade comercial quanto pelo Estado de razão instrumental, na qual se retirou o livre debate de idéias e se privilegiou a aclamação dos “públicos” (HABERMAS, 1962).

O crescimento da administração do Estado na social-democracia frente ao poder legislativo faz com que o poder executivo deixe de funcionar como executor de leis, e se torna também produtor, negociador e distribuidor de leis e decisões públicas. De acordo com o autor, o poder executivo se obriga a assumir um comportamento que complemente e substitua a autoridade estatal por um arranjo com a esfera pública. O Estado social-democrata amplia sua soberania administrativa, necessitando se acomodar no campo tensional dos interesses privados. Surge, portanto, acordos extra-parlamentares:

Na medida em que há essa interpenetração de Estado e sociedade, a esfera pública perde certas funções de intermediação e, com ela, o Parlamento enquanto esfera pública estabelecida enquanto órgão do Estado. Um processo contínuo de integração é assegurado de um outro modo: a de enfraquecimento da posição do Parlamento corresponde um reforço na transformação do Estado frente à sociedade (administração) (HABERMAS, 1962, p. 231)

O poder legislativo do Estado de Direito deixa de ser a instância da discussão e torna-se local do “amém” parlamentar do Estado da social-democracia, de resoluções negociadas de antemão. Na CMC, essa falta de autonomia do Legislativo, fica patente devido à um “acordo” institucional entre os dois âmbitos.

Porque existe um acordo entre a maioria dos vereadores e o executivo de que emendas – as alterações nas diferentes etapas do orçamento – elas só podem ser, digamos, aprovadas quando houver um “ok” por parte do executivo. E na LOA mesmo, que é a Lei Orçamentária Anual, existe uma “cota”. Esse ano essa cota foi de 550 mil reais por vereador. Então, há um pré-acordo entre a maioria dos vereadores, que só vão apresentar emendas dentro desse valor. E aí suas emendas têm a garantia de serem aprovadas pela maioria [dos parlamentares] e cumpridas pelo executivo. [...] Por exemplo, o valor para construção de uma escola, de um CMEI, está na faixa de um milhão, um milhão e duzentos, dentro daquilo que o executivo encaminha para cá. Então, digamos, um vereador não pode nem apontar a construção de uma creche, de um CMEI. [...] Então, o que eu avalio desse acordo? Ele acaba sendo um momento onde os vereadores abrem mão de, de fato, fazer uma discussão em cima do orçamento que coloque as políticas públicas prioritárias para a cidade. Então, eu acho que nesse momento os vereadores abrem mão de estar fazendo uma discussão de qualidade, de cumprir sua função com autonomia e ficam atrelados ao executivo. Então eu acredito que nesse aspecto é muito semelhante às Audiências Públicas, esses encaminhamentos aqui, as Audiências Públicas aqui e as Audiências conduzidas pelo executivo, elas são muito semelhantes. Porque na minha opinião elas são pró-forma, não é? (Vereadora Nilza)

De certa forma, esse fato é uma tradição política do Brasil, de cooptação do legislativo pelo executivo. Algo que está enraizado nas práticas políticas do Estado brasileiro, e que são observadas inclusive com naturalidade pelos membros do poder executivo:

O Prefeito Beto Richa desde o primeiro ano de gestão destinou uma verba para cada vereador para incluírem emendas no orçamento. [...] Esse processo tornou muito mais simplificada e muito mais dinâmica a relação com a Câmara. Porque em vez de cada vereador encher de emendas sem saber se vai conseguir realizar tal obra ou não, hoje ele tem uma verba destinada e ele sabe que se ficar dentro daquela verba destinada ele vai conseguir essas obras, porque elas vão estar no orçamento. Então esse é um processo que nós **dinamizamos com bastante sucesso**. Cada vereador fica plenamente satisfeito de poder **contribuir** com o orçamento [...] Tanto é que a verba é destinada para todos os vereadores. Não só para os vereadores da base aliada. Os 38 vereadores recebem uma quantia para ser colocada no orçamento em forma de emenda. É claro que existem alguns embates sobre priorizações. É colocada em votação? É. Mas não que afete diretamente o orçamento, até porque eles participam também [das APs]. A partir do momento que se abre esse **processo democrático** para eles também incluírem emendas e sugerirem obras, você acaba tendo uma **participação ampla** de todos os lados (Pedro – Regional Bromélia)

A esfera pública formalizada no Estado fica marcada pela publicidade demonstrativa desenvolvida “por cima” do público, e à medida que resguarda a continuidade do Estado Liberal de Direito se fixa no mandamento de obrigação de realizar uma esfera pública politicamente

ativa, porém, despolitizada (HABERMAS, 1962). Trata-se de mecanismos decisórios que passam ao largo do poder legislativo.

A um tal deslocamento oficial das competências corresponde, num volume muito maior, o deslocamento efetivo de competências do poder legislativo, num compromisso político ao mundo de relações nos setores administrativos, das associações e dos partidos. A crescente integração do Estado com uma sociedade que já não é, enquanto tal, uma sociedade política, exige decisões em forma de acordos temporários de grupos, portanto num intercâmbio direto de favorecimento e indenizações particulares, sem passar pelo processo institucionalizado da esfera pública política (HABERMAS, 1962, p. 233)

Contudo, após esse pessimismo, Habermas redefine e revitaliza suas concepções (não sem críticas) procurando demonstrar que a esfera pública enquanto *lócus* de discussão social pode emergir em diversos contextos, havendo uma rede de esferas públicas espontâneas que funcionam como sensores à atividade política (HABERMAS, 1992). Em relação a esse ponto, cumprem um papel relevante, em Curitiba os jornais de bairro:

Nós temos 18 jornais de bairros em 13 bairros da Regional Dália! Tem uns que são bem bacanas. Um pessoal que a gente respeita muito porque cobra. É claro que eu não quero ler na minha casa só matéria que passa a mão na cabeça, mas matéria que cobra do poder público, mas com respeito, consideração e conhecimento de causa. Por exemplo, não dá para você ter a cobrança do fechamento de um fundo de vale, que a legislação federal não permite, sabe esse tipo de coisa? (Amanda – Regional Dália)

Sobre a função que essas mídias locais exercem:

Se tiver jornal de bairro tem que participar. Eu criei um jornalzinho e fiz duas distribuições para conseguir essa obra da Rua Cerejeira, exatamente para isso, sem nenhum outro objetivo. Devagar aprendi que trazendo “a público” era mais fácil de conseguir êxito. [...] Eu percebi que se não é essa **visibilidade pública** e se eu não crio esse jornalzinho tinha acabado por não vir essa obra (Jucemar) (grifo nosso)

O modelo habermasiano amplia o âmbito da atividade política, fertilizando-a com os influxos comunicativos provenientes da sociedade civil. As associações civis absorvem iniciativas sociais difusas, encaminhando-as para as esferas públicas e para o embate político. Incorporam-se, assim, novos temas na agenda política sob uma concepção societária que permite a consideração dos processos de limitação do Estado e do mercado. Sendo assim, uma esfera pública democrática é aquela que garante que os influxos comunicativos democratizantes gerados na sociedade civil tornem-se fontes de democratização do poder. São pontos de conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas, entre as funções de governo e a representação de conflitos (VIEIRA, 1999).

Quando um público entra em movimento, ele não marcha, mas oferece um espetáculo de liberdades comunicativas anarquicamente desprendidas. Nas estruturas das esferas públicas simultaneamente descentradas e porosas, os potenciais críticos pulverizados podem ser agrupados, ativados e reunidos. Para isso, é necessária uma base de sociedade civil. Movimentos sociais podem então conduzir a atenção

para determinados temas e dramatizar certos aportes. Nesse caso, a relação de dependência das massas para com o líder populista se inverte: os atores na arena passam a dever sua influência à anuência de uma galeria exercitada na crítica (HABERMAS, 1997, p. 93).

Habermas procura aliar a ação coletiva na esfera comunicativa e procedimental. Nas esferas públicas devem ser travados debates públicos em torno de temas de interesse coletivos, possibilitando uma ação comum a partir do princípio do discurso. Na esfera pública entrecruzam-se então os dois processos em sentidos opostos: a geração comunicativa do poder legítimo e a obtenção de legitimação pelo sistema político, com a qual o poder administrativo é refletido. As leis fornecem a linguagem dos critérios de racionalidade da administração, porém o que conta para o poder administrativo não é a razão prática do uso das normas, mas a eficiência na implementação de um programa dado.

Com fantasia institucional é possível, além disso, refletir sobre como as corporações parlamentares existentes poderiam ser completadas por instituições que exporiam o Executivo, incluindo também a justiça, a uma pressão mais forte de legitimação por parte da clientela e do espaço público de direito [...] O problema mais difícil, porém, resiste em como a própria formação já institucionalizada de opinião e vontade pode tornar-se autônoma (HABERMAS, 1997, p. 109)

Em defesa do conteúdo normativo presente no Estado, o autor declara que sem a normatividade presente nos princípios das instituições democráticas as práticas do sistema político teriam se tornadas irreconhecíveis. Se os eleitores não acreditarem que o sufrágio possa afetar

em alguma medida o governo, o direito terá se transformado num instrumento de controle comportamental, somente, e a democracia em um espetáculo de ilusão e auto-ilusão: “*a compreensão procedimental da democracia não pode ficar acima nem abaixo desse conteúdo normativo do Estado democrático de direito*” (HABERMAS, 1985, p. 26). Portanto, a democracia deve basear-se em condições de comunicação sob as quais o processo político se supõe capaz de alcançar resultados mais racionais, isto é, quando duas ou mais pessoas chegam a algum acordo sobre algo no mundo.

Em tal modelo, a sociedade necessita ser formada por cidadãos responsáveis pelos influxos comunicativos que são passíveis de oxigenar as relações no aparato institucional (parlamentos, tribunais e administrações burocráticas) (RIBEIRO e COUTINHO, 2006). A esfera pública é o motor da democracia deliberativa, num sentido empírico e também normativo: “*Sem a força inovativa, provisoriamente efetiva, dos movimentos sociais nada muda, o mesmo valendo para as energias e imagens utópicas que impulsionam estes movimentos*” (HABERMAS, 1997, p. 87).

O conhecimento de suas características e possibilidades permite repensar aspectos procedimentais. A soberania popular (livre formação da opinião e da vontade comum) ocupa papel central nos requisitos procedimentais, para a legitimação das práticas e decisões políticas. Os procedimentos democráticos nos termos do Estado de Direito possibilita pensar resultados racionais na medida em que a formação da opinião dentro das instâncias parlamentares permanece sensível aos resultados de uma formação informal da opinião em torno dessas instâncias. Quando mobilizações começam a balançar as estruturas nas quais se apóia a

autoridade de um público, este se decide a tomar alguma posição. Então mudam as relações de força entre a sociedade civil e o sistema político (CUCURELLA, 2001). Um exemplo:

Eu vi muita cobrança. Em uma das LDOs [APs para a LDO] que eu participei no ano passado [...] No ano retrasado foi a cobrança de asfalto, bastante! Teve protesto, faixas... e as promessas, não é? Foi bem sucedida, porque os asfaltos acabaram acontecendo. Na última conversa que tive com o pessoal da Regional, eles me passaram que somente doze ruas no bairro Tulipa estão sem antipó, então foi válido (Joaquina)

A relação entre ideal e real no discurso não pode deixar de levar em consideração o cumprimento das condições de uma situação ideal de fala. O discurso nunca é “purificado” de *“motivos ocultos e de pressões sobre a ação. Mas quanto menos **supormos** um discurso purificado, tanto mais teremos de nos contentar com o discurso ‘contaminado’”* (grifo do autor) (HABERMAS, 1985, p. 449). Não se trata de se contentar com uma determinada situação de fala, mas tentar corrigi-la. Pois reconhecendo os limites da teoria discursiva¹³, Habermas declara:

As estruturas da esfera pública refletem assimetrias inevitáveis no tocante às informações [...] as fontes de participação em comunicações políticas são geralmente escassas, ou seja: o tempo do qual cada indivíduo dispõe é exíguo; a atenção prestada aos temas, que têm sua própria história, é episódica; a disposição e capacidade de dar contribuições próprias para esses temas é pouca; finalmente, existem enfoques oportunistas, afetos, preconceitos etc., que prejudicam uma formação racional da vontade (1992, p. 54).

13 Que será o objeto da próxima seção.

Em suma, a teoria deliberativa procura uma “ponte” entre modelos normativos e teorias sociais, mais especificamente, regulamentações normativas entre o poder comunicativo, administrativo e social. Uma formação de arenas discursivas nas quais pode ocorrer a formação mais ou menos racional da opinião e da vontade, acerca de matérias relevantes para a sociedade. Esse fluxo comunicacional que permeia formação pública da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, transforma o poder produzido comunicativamente em poder aplicável administrativamente pela legislação (direito). A sociedade civil no modelo discursivo é tomada como base social de esferas públicas autônomas, distinguindo-se dos subsistemas econômico e administrativo. A democracia, portanto, resulta da implicação normativa que deve desenvolver-se por meio de um leque de esferas públicas e processos de formação democrática da opinião e da vontade, institucionalizados através de uma constituição, e atingir os outros mecanismos da integração social (poderes econômicos e administrativos).

2.4 LIMITES E AVANÇOS SOBRE OS CONCEITOS DE HABERMAS

Nesta seção apresentaremos autores que se debruçaram sobre a democracia deliberativa procurando demonstrar seus limites e potencialidades. Habermas foi questionado, por exemplo, na sua concepção de esfera pública pelo fato de que o autor não levou em consideração que a esfera pública burguesa que ele detectou nos séculos XVIII e XIX era composta por um número restrito de pessoas. Somente a intelectualidade

burguesa e os aristocratas literatos eram capazes de formar uma esfera pública cultural posteriormente com funções políticas. Luis Felipe Miguel (2000) ressaltou que a esfera pública habermasiana trata da exclusão de uma gama de trabalhadores braçais e mulheres como algo contingente e não como um fator estruturante daquela realidade. Em outras palavras, a desigualdade política é fruto de uma organização que monopoliza o capital político nas mãos de poucos, que serão os que possuirão maior capacidade de intervir no jogo político, porque os outros internalizam a “impotência” perante os “líderes”.

Uma segunda crítica de Miguel é a de que a teoria deliberativa necessita de um “choque de realidade”. O acesso à discussão é condicionado pela posse de determinadas competências distribuídas desigualmente na sociedade. Os desprovidos destas habilidades ficam mal posicionados para o processo deliberativo, tendendo a permanecer a margem. A identidade do falante e de “onde” ele emite sua fala não são elementos irrelevantes para a consideração que é dada ao seu discurso: indivíduos em diferentes posições sociais têm diferentes graus de eficácia discursiva. Títulos, posições de poder, respeitabilidade pelos pares, e outros diversos tipos de capitais simbólicos dão diferentes pesos aos falantes, uma vez que não é somente o argumento racional que se percebe no processo comunicativo (MIGUEL, 2000).

Na mesma linha de Miguel, Chantal Mouffe (2005) considera que a teoria habermasiana fecha as portas para a contestação. Na Política não há neutralidade e é impossível isolar o pluralismo de valores, sendo difícil encontrar sempre uma solução racional, consensual e universal. Os indivíduos vivem dicotomizados entre uma autonomia privada (liberal

econômica) e autonomia pública (democracia). A solução então é evitar o escapismo universalista e enfrentar o pluralismo de valores. É difícil que em sociedades complexas e multiculturais todos os indivíduos entrem em conflito argumentativo, de diversas esferas públicas em busca da melhor solução. Tal solução deve passar pela lealdade política dos cidadãos às instituições democráticas: um conjunto de práticas que façam o possível para a socialização de cidadãos. Esse é o limite do consenso racional (MOUFFE, 2005).

A racionalidade fria deixa de lado as paixões, emoções e afetividade pelos valores democráticos. Todavia, os indivíduos democráticos são passíveis de serem educados para a democracia através da multiplicação de instituições, discursos, etc., que fomentem a identificação com os seus valores. Logo, a ênfase está nos tipos de práticas e não nas formas de argumentação. Os procedimentos devem ser inscritos em juízos compartilhados. Esse compromisso implica os limites do consenso, pois quando a razão chega ao seu limite surge a persuasão (MOUFFE, 2005).

A questão é saber até que ponto a razão se sustenta no embate de princípios conflitantes. Trata-se de não eliminar a dimensão do poder nas relações sociais, mas formar práticas de poder compatíveis com os valores democráticos. A saída, portanto, se encontra no pluralismo agonístico, melhor dizendo: numa dimensão conflitiva e numa redefinição do liberalismo democrático. O que a autora propõe é a criação de uma unidade num contexto de conflitos que se liga à noção de “nós” / “eles”, uma vez que há uma impossibilidade da dissolução de identidades coletivas dicotômicas. O pluralismo agonístico significa a construção do “ele” de forma a entender que “eles” não são inimigos a serem destruídos por “nós”,

mas adversários cujas idéias são combatidas. O direito de defender idéias não é colocado em xeque. A questão chave é a de que cessar de discordar não significa que o antagonismo foi radicado. Torna-se necessário aceitar o adversário e formar pactos de interrupções temporárias de uma confrontação contínua (MOUFFE, 2005).

O conceito de pluralismo agonístico não elimina as paixões da esfera do público, mas procura mobilizar essas paixões em prol de desígnios democráticos. O pluralismo de valores está, por exemplo, nas concepções de cidadania que correspondem às diversas interpretações de princípios éticos políticos: liberal-conservadora, social-democrata, neoliberal, radical-democrática, etc.. Cada qual possui um bem comum próprio que procura implementar a sua hegemonia perante as outras interpretações. As concepções de cidadania disputam lealdades e identificações que provêm, também, do terreno das paixões. Mouffe (2005) declara que o excesso de ênfase na noção de consenso racional e na recusa da confrontação pode levar ao despreço pela participação política. Pior, o resultado pode ser a cristalização de paixões coletivas em torno de questões que não podem ser manejadas pelo processo democrático, uma explosão de antagonismos que pode desfiar os próprios fundamentos da civilidade. Os consensos devem ser entendidos como resultados temporários de hegemonias provisórias.

O projeto moderno também deve incluir as aprendizagens que o feminismo, o comunitarismo e a pós-modernidade ofereceram. Benhabib (1992) chama a atenção para a estrutura narrativa de ações e identidades pessoais na qual a razão atua como realização lingüística socializada. O poder discursivo deve desafiar os indivíduos em nome do universalismo e identidades. Isto é, uma reformulação dos princípios universalistas, no

modelo moral de conversação pública, para alargar o conceito de esfera pública, na qual deva haver menos assuntos sujeitos a um consenso substantivo (de interesse geral). Se universalizarmos o discurso o “outro” desaparece. A autora ressalta que o modelo de esfera pública burguesa apresenta uma exclusão sistemática dos não-brancos e das mulheres no processo de conversação pública (“vício de origem”). Torna-se necessário uma radicalização da esfera pública, na qual nenhuma agenda ou escopo devam ser limitados para que ela incorpore discursos éticos e étnicos.

A negação de gênero, de invisibilidade feminina, nas abordagens modernas existe porque há uma fronteira dogmática entre o público e o privado, na qual a mulher é pertencente somente aos domínios da esfera privada. É importante recolocar o engajamento de temas, tal como questões de identidade e estética. A questão central é a de que se a mulher ou o negro não tiverem “voz”, suas histórias serão sempre contadas pelo branco. A autora não rejeita os avanços políticos da modernidade, mas acrescenta as abordagens do pós-modernismo para enfatizar uma radicalização dos princípios liberais e democráticos. É desta forma que se constrói uma agenda radicalmente aberta na qual os participantes possam trazer qualquer assunto (BENHABIB, 1992).

Numa perspectiva similar de Benhabib, Iris Young (2001) ressalta que *“os processos de formulação de políticas públicas em legislaturas ou Audiências Públicas também exibem feições do modelo deliberativo”* (p. 368). No entanto, as democracias contemporâneas desencorajam a deliberação e encorajam uma orientação consumidor-privatizada em relação à política. Young apresenta duas denúncias: a) a tendência em restringir a discussão democrática à argumentação contém vieses culturais

implícitos que levam a exclusões, e; b) a suposição de que a unidade é o ponto de partida da discussão democrática também pode ter consequências exclusivas. As questões levantadas por Young mostram que a tentativa de retirar a dimensão do conflito das discussões públicas pode redundar numa tentativa de cooptação, por parte do executivo, aos movimentos sociais (tal como ocorre com o parlamento). Esse foi um dos aspectos mais conotados pelos nossos informantes:

Então, você hoje, assim, não vai dizer: “estou contestando porque estou brigando com a Prefeitura porque o governo não é do meu lado”. Isso praticamente não existe mais, entende? A gente conseguiu eliminar muito disso, entende? **Porque isso é o que não interessa.** Não interessa dizer: “eu sou do PSDB, eu sou do PT e agora é o PT que está no governo e eu sou contra a Dilma”. Não, muito pelo contrário, eu torço para a Dilma. [...] Mas há a presença de partidos políticos (nas APs), há. Mas assim, não há debate nenhum acalorado, não há nada não. Até porque naquele momento não se faz isso não. Porque você veja, vêm representantes de partidos e do bairro. Vem representante de partidos e da Regional. Todo mundo é interessado. Esse sentimento também existe, entende? Entre os partidos, entre as correntes partidárias, você sabe que chega uma hora que tem que: “não, vamos todo mundo trabalhar junto, ué!”. E todo mundo trabalha junto (Wilson – Regional Cravo)

A vantagem do modelo discursivo é o seu aspecto normativo de pôr o controle do poder sob a tutela da razão. Contudo, há um sentimento de que a deliberação é culturalmente neutra e universal, o que é problemático porque os contextos institucionais de surgimento do modelo são: o debate científico, os parlamentos modernos, os tribunais e demais características

do ocidente. Ou seja, as instituições que deram origem à revolução burguesa e que conseguiram tornar suas instituições e ideologia dominantes: *“Suas formas institucionais, regras e estilos retóricos e culturais definiram o significado da razão em si no mundo moderno.”* (YOUNG, 2001, p. 370). As normas de deliberação: *“são culturalmente específicas e freqüentemente operam como formas de poder que silenciam ou desvalorizam o discurso de alguns”* (YOUNG, 2001, p. 370). Os brancos de classe média que tiveram acesso à educação agem como se tivessem um direito de falar, enquanto que membros de outros grupos sentem-se intimidados pelos requisitos de argumentação e pela formalidade das regras de procedimento. Deste modo, eles deixam de falar ou falam de um modo “perturbador”. Normas de assertividade e a obrigação de falar de acordo com regras formais são silenciadores de discursos em contextos onde há grupos sócio-culturais distintos. Os grupos dominantes, além do mais:

Tendem a não notar essa desvalorização e esse silenciamento, enquanto os menos privilegiados sentem-se diminuídos ou frustrados, perdendo confiança em si ou enraivecendo-se [...] Em situações formais de discussão, como em salas de aula, tribunais e câmaras municipais, muitos sentem que devem pedir desculpas por sua maneira sinuosa e hesitante de falar (YOUNG, 2001, p. 372)

As normas de deliberação privilegiam o discurso frio, desapassionado e privilegiam a linguagem “literal” sobre a linguagem figurativa (hipérboles, metáforas, etc.). A teoria democrática baseada na discussão deve ser mais ampla com relação aos tipos de discursos que envolvem

debates políticos. O pressuposto, novamente, é o da interação comunicativa (de razão transcendentalizada) entre idéias e experiências conjuntas. Nesse processo as preferências iniciais das pessoas transformam-se, passando de desejos subjetivos a reivindicações objetivas. Mesmo que o objetivo da discussão seja o de encontrar interesses compartilhados, é preciso ressaltar as diferenças e localizar os interesses. Pois os participantes de um intercâmbio comunicativo partem de diferenças de cultura e perspectiva. Nas APs, há um decréscimo nesse sentido, sobre a forma como técnicos se comunicam com a população, um observador nos fornece um relato pertinente:

[Os técnicos quando] Intervêm, não deixam você dar continuidade naquilo que você tem que expor. Eles falam que demora muito. Na realidade na Audiência Pública sempre eles procuram deixar uma pessoa só do bairro, eles procuram uma pessoa do bairro para poder falar, porque se eles deixarem todos falarem, que seria o certo, daí tumultua e eles não querem na realidade saber a verdade (Rubens)

O problema é que quando os participantes de uma discussão visam somente a unidade (apelo a um bem comum para o qual todos devem deixar para trás suas experiências e interesses particulares) as perspectivas dos privilegiados dominarão a definição desse bem comum. Isto é, pedir aos menos privilegiados que deixem para trás suas experiências, desigualdade de condições, ou suas reivindicações por direitos, afasta-os em relação a um bem comum cuja definição contém um viés contra eles. Se procurarmos o que temos em comum (como requisito prévio ou resultado do processo) não estamos transformando nosso ponto de vista. Mas se, ao contrário, partirmos da hipótese de que a interação comunicativa significa

encontrar diferenças de significado, posição social ou necessidades que não compartilho e com as quais não me identifico, podemos descrever melhor como a interação pode transformar preferências (YOUNG, 2001).

Por esta perspectiva, Young coloca três requisitos com vistas à ampliação da democracia deliberativa (além da arguição crítica): a) *saudação*: partes no diálogo que reconhecem umas as outras em suas particularidades. Momento prático do cotidiano, necessário, mas que não tem conteúdo específico. No esforço de resolução de conflitos as partes precisam estabelecer um reconhecimento preliminar, para gerar confiança e respeito mútuo. Discussões também envolvem gestos não-lingüísticos, uma lexis corporal, que agregam os indivíduos abrindo condições para relações amigáveis: apertos de mão, sorrisos, ofertas de comida ou bebida, etc.. Tais gestos podem ajudar a manter uma conciliação e comprometimento com a discussão em momentos de raiva e discordância; b) *retórica*: o discurso racional consiste em afirmativas e apresentações sóbrias, com conexões lógicas claramente explicitadas. Mas essa distinção pode rebaixar o caráter situacional da comunicação quanto a sua ligação ao desejo. Por meio da retórica o orador apela a atributos e experiências, reconstitui eventos, ocasiões, etc.. Uma importante dimensão da retórica é a persuasão e a sedução para atrair e manter a atenção. Entram em cena também o humor e o jogo de palavras, imagens e figuras de linguagem que dão corpo aos argumentos; c) *narração*: de forma a promover o entendimento por meio da diferença, ela revela: (1) situações particulares de condições sociais. Experiências podem não ter sido vividas pelos outros, mas precisam ser compreendidas. Como exemplo, cadeirantes podem contar histórias sobre as dificuldades que enfrentam diariamente; (2) valores e significados, pois

os valores não são justificados. Sua base está na história de um povo, região ou nação. Assim, a narração pode ajudar a compreender os porquês de valorizar o que se valoriza e porque tal povo tem as prioridades que têm. Os povos indígenas servem de exemplo; (3) um conhecimento total do ponto de vista daquela situação social. Cada perspectiva tem uma versão não somente de sua própria vida e história, mas de todas as outras posições que afetam a sua experiência. Os que escutam uma narrativa aprendem sobre a forma pela qual os outros o vem e percebem (YOUNG, 2001).

A combinação das narrativas produz uma sabedoria social coletiva. Todos têm histórias a contar com estilos e significados diferentes, e cada qual pode contar sua história com a mesma autoridade. Uma teoria da democracia que se pautar pela comunicação precisa ser totalmente inclusiva, pois se propõe a solucionar problemas coletivos por meio do diálogo. Porém, o diálogo requer uma pluralidade de perspectivas, estilos de discurso e maneiras de expressar a particularidade de situações sociais e a aplicabilidade de princípios. É preciso explicar a possibilidade de comunicação por meio de grandes diferenças de cultura e posição social. Trata-se de ampliar a comunicação incluindo: expressão, entendimentos comuns, oferecimento e reconhecimento de significados não compartilhados (YOUNG, 2001).

Por este fio condutor, Cohen e Arato (1992) apresentam a noção de *New Publics*. Para tais autores a modernização do mundo da vida e a criação de novos locais de realização de formas críticas de comunicação (subculturas, movimentos sociais, microespaços alternativos) forjaram espaços de circulação de idéias e formas de vida pós-tradicionais que trazem inovação cultural e contestação dos padrões sociais. A característica

destes espaços é a pressão por mudanças no padrão de comunicação pública que alteraram a política institucionalizada. A concepção dos autores passa por uma pluralidade de públicos alternativos que revivificam a qualidade da comunicação política que afetam a mídia, os parlamentos, a administração pública e os partidos. Essa abordagem assemelha-se aos *Subaltern Counterpublics*, de Nancy Fraser (1992), ou seja, para a autora uma esfera pública única e racional não considera as relações assimétricas de poder que marcam os processos de constituição das esferas públicas contemporâneas. O surgimento de *Contrapúblicos Subalternos* (minorias étnicas, grupos discriminados, mulheres, etc.) denuncia os vícios de origem das esferas públicas e constituem forças de democratização e ampliação política nacional (AVRITZER e COSTA, 2004).

Gilroy (1993), também ressalta a *Diasporic publics* (espaço cultural do Atlântico Negro) que surge no contexto da diáspora africana iniciada com a escravidão moderna e imigração para as Américas. Tais grupos reivindicam a igualdade de direitos de participação no mundo político. A política contemporânea que surge pelo império da palavra, pela imposição da separação entre ética e estética, desempenho e racionalidade, decide previamente o jogo político contra os que não puderam assumir o controle dos mecanismos de produção e reprodução dos discursos de poder “legítimos” em cada Estado particular. A diáspora africana se desenvolveu fora da política formal valendo-se da dança, música, etc., não podendo ser re-traduzida e reduzida. Verifica-se uma tensão entre a busca homogeneizadora étnica moderna e a presença de descendentes dos escravos negros tratados como ameaças ao modelo de cidadania liberal, tendo que adaptar-se a este último. É preciso tomar a contracultura negra

não apenas como manifestações artísticas e culturais, dissociadas da política, mas como um discurso filosófico que reinterpreta a modernidade e que reconta a história pela ótica de quem esteve fora das narrativas dos brancos. As críticas indicam a necessidade de construção de estruturas específicas de captação dos interesses públicos subalternos, alertando para o risco implícito da ênfase no modelo de comunicação verbal. Os desenhos participativos devem ser sensíveis às formas não-verbais de comunicação, para não representar somente o poder dos que dominaram o processo de discussão verbal (AVRITZER e COSTA, 2004).

Eu acho bem interessante um grupo que participa, um grupo da Regional Magnólia, uma Associação de Moradores, um pessoal ligado à Igreja, enfim... e eles sempre estão presentes em todas as Audiências Públicas, mas eles vem com faixa, com a reivindicação que eles têm. Então, deste grupo eu acho interessante, porque acho que como eles participam de uma forma organizada e **diferenciada** dentro dos espaços, algumas dessas demandas a gente já viu elas serem incluídas no orçamento. As vezes demora três, quatro anos. Mas, por exemplo, a última demanda foi de um CMEI lá na Vila Narciso, que eles chamam, e por quatro anos consecutivos eles iam com a faixinha ali: “CMEI na Vila Narciso” (Vereadora Nilza) (grifo nosso)

As críticas desferidas às propostas habermasianas não invalidam seus princípios estruturantes, ao contrário, apontam correções, adaptações e formas de operacionalização do modelo deliberativo. Não se trata de rejeitar a teoria discursiva, mas de ir além dela, concebê-la criticamente. Entretanto, as necessidades de adequar os conceitos teóricos às exigências empíricas geram transformações em seu seio. Na teoria democrática

deliberativa não foi diferente (FARIA, 2010). A partir de um movimento rumo à busca de evidências empíricas, ela passou a propor: a) formas flexíveis de discursos enfatizando mais os resultados do que o processo de deliberação (WARREN, 2002); b) outros tipos de atividades que funcionem como influência sob condição de conflito de interesses, tal como a barganha e a negociação – que passam ao largo da forma deliberativa (MANSBRIDGE, 1999; 2007; 2009; MOUFFE, 2005); c) meios comunicacionais que vão além do discurso racional – a retórica, a narrativa, etc. (YOUNG, 2001), e; d) uma concepção pluralista de bem-comum.

Em contraposição, partindo da premissa de que as práticas democratizantes quando confrontadas com a lógica sistêmica não necessariamente precisam sucumbir aos seus imperativos, outro conjunto de autores passou a propor arranjos institucionais intermediários e *híbridos*, inaugurando outra fase da agenda de pesquisa sobre participação social (COHEN e ROGERS, 1995; DRYZEK, 2000; AVRITZER, 1997, 2002; DAGNINO, 2000; FUNG e WRIGHT, 2003).

O importante a ressaltar é que se por um lado essa guinada empírica gerou ganhos metodológicos, por outro a forma como elas são sugerida traz consigo conseqüências importantes. Segundo Faria (2010), a fim de operacionalizar os conceitos deliberativos a estratégia desses autores é re-introduzir nos seus modelos noções referentes ao auto-interesse, conflito, etc.. Esse movimento acaba por ter um duplo sentido: aproxima a teoria deliberativa das abordagens pluralista e neo-corporativa e a distancia dos seus conceitos inaugurais: esfera pública e ação comunicativa. As conseqüências dessa guinada para o potencial crítico da teoria deliberativa

nos faz questionar se essa opção por uma versão supostamente mais realista vai gerar um potencial igualmente crítico para a própria teoria deliberativa.

A ausência da idéia de esfera pública, central na teoria deliberativa “clássica” como *locus* privilegiado de formação de uma opinião pública *reflexiva* que envolve mobilização, tematização e interpretações de diferentes temas, perspectivas e interesses, empobrece [...] a proposta supostamente “realista” de deliberação democrática. Tal esfera, vale lembrar, também faz parte de um sistema maior, caracterizado por diferentes níveis que comportam diferentes tipos de comunicação e ação (FARIA, 2010, p. 12)

A democracia deliberativa surgiu com o resgate de uma dimensão pública das questões sociais e políticas através do revigoramento dos espaços públicos capazes de definir os rumos da ação governamental. Portanto, oferecer uma explicação sobre os formatos deliberativos sem perder de vista a abordagem “clássica”, principalmente no que diz respeito à conexão dos desenhos institucionais à esfera pública e ação comunicativa, torna-se fundamental.

De todo modo, ao menos quatro dimensões que contribuem com o aporte habermasiano e as análises deliberativas podem ser detectadas do ponto de vista operacional (FARIA & RIBEIRO, 2010)¹⁴: a) *Desenho Institucional*, ou seja, as regras e procedimentos que determinam a atuação e a dinâmica do espaço público. Suas variações podem incidir na dinâmica da comunicação (FUNG, 2003); b) *Contextuais*, que se referem ao grau de associativismo civil, situações financeiras e administrativas dos lugares que

14 Estas dimensões, como dito na introdução deste trabalho, retiradas e adaptadas de FARIA & RIBEIRO (2010) servirão de régua normativa para o nosso capítulo destinado ao estudo específico da dinâmica deliberativa das APs.

abrigam tais engenharias institucionais (AVRITZER, 2002; LÜCHMANN, 2002). A presença de uma comunidade com maior habilidade cívica e propensão associativa pode redundar em capacidades políticas tais como monitorar os governos, melhorando a efetividade das instituições participativas. Por sua vez, a situação administrativa e financeira de um município é a possibilidade objetiva de que a gestão participativa dispõe para responder as demandas e interesses resultantes do processo de deliberação, ou seja, a efetividade dos ganhos concretos e não apenas simbólicos (MARQUETTI, 2003); c) *Política*, ou seja, a constelação de forças sócio-políticas em torno das instituições e a vontade da elite política de delegar poder aos atores da sociedade civil (WAMPLER, 2009; AVRITZER, 2009). Ganha relevância neste ponto as orientações ideológicas e partidárias das elites políticas locais que implementaram o desenho deliberativo. A vontade política de delegar poder, e suas motivações, para iniciar um processo participativo aliado aos atores da sociedade civil em apoiarem tais instituições se mostram importantes para compreendermos esse processo. Dagnino (2006) considera relevante a coincidência entre o projeto político dos representantes do Estado e da Sociedade Civil, isto é, o conjunto de crenças, interesses, representações e concepções de mundo que orientam a ação política dos sujeitos; d) *Accountability*: a transparência e a responsividade oferecidas por estes espaços públicos à sociedade (HOROCHOVSKI, 2007).

Para encerrar o debate teórico do nosso estudo, resta-nos ainda retomar e apresentar a “outra face” da razão. Em outras palavras, trata-se da racionalidade instrumental, de ordem sistêmica e dos desvelos da modernidade. E é a isso que irá se referir a próxima seção deste capítulo.

2.5 A RACIONALIDADE SISTÊMICA E A DESPOLITIZAÇÃO DOS CONFLITOS

A modernidade sempre teve os seus críticos. No início do século XX, Weber (2000; 2001) já apontava para o fato de que os significados da modernidade sempre tiveram um vínculo muito forte com o desenvolvimento da ciência e de uma razão objetiva. O autor percebia as dificuldades inerentes de um governo especializado ser conciliado com a noção de soberania popular. Ou seja, as dificuldades inerentes da tentativa de articulação da democracia com a burocracia. Reflexo do caráter racionalizado da produção capitalista, da extensão de atitudes racionais calculadas a partir de um caráter técnico para um número cada vez maior de esferas de atividade.

Esse processo de racionalização de viés sistêmico, da melhor adequação entre meios e fins, promoveu uma erosão da credibilidade de crenças que procuravam um “sentido da vida” e interpretações religiosas. A noção de que o mundo é um local “encantado” com ações de forças misteriosas é solapada por um *ethos* instrumental, uma forte noção da crença de que possam ser dominados todos os elementos da vida a partir do cálculo. Se por um lado o mundo torna-se intelectualizado, por outro, a racionalização assinala uma perda do “encanto” perante ele. Essa racionalização é marcada por um progressivo avanço da burocracia tanto nas atividades estatais quanto nas instituições privadas. Estabelece-se um paradoxo: a forma moderna de administrar (burocracia) é essencialmente oposta à forma moderna da política (democracia) (WEBER, 2000; 2001).

O pensamento weberiano considera que os técnicos e os especialistas carecem de responsividade para com a população afetada por suas decisões. A competição democrática torna-se importante para a sociedade como um equilíbrio desta tensão. A rigidez da burocracia acaba aprisionando outras esferas nas quais a maioria da população está destinada a viver. Esse é o preço de viver num mundo econômico e tecnicamente desenvolvido, tendo em vista a inviabilidade doutro meio plausível para o cidadão moderno criar uma administração não-burocrática.

A razão decisiva para o avanço da organização burocrática tem sido sempre sua superioridade puramente *técnica* sobre qualquer outra forma de organização. O aparato burocrático plenamente desenvolvido compara-se aos modelos não-mecânicos de produção. Precisão, velocidade, ausência de ambigüidade, conhecimento de arquivos, continuidade, discricção, unidade, estrita subordinação, redução do atrito e de custos materiais e pessoais: estes fatores são elevados a um ponto ótimo na administração puramente burocrática (WEBER, 2000, p. 973).

Nesse mundo de coisas a efetividade da democracia torna-se problemática, devido a sua constante tensão com a burocracia. Uma vez que aumento das demandas sociais é sinônimo de aumento de especialização e burocracia. Tal questão está no cerne do problema enfrentado por Habermas, da tensão entre a racionalidade sistêmica e a comunicativa.

A Escola de Frankfurt também foi uma severa crítica às concepções da modernidade, principalmente nas vozes de Adorno, Horkheimer (1947) e Marcuse (1964). Este último ressaltou que a racionalidade instrumental

surge junto com o processo de despolitização. A multiplicidade de forças que se combinavam na administração e controle da economia moderna levaram ao estabelecimento de maciças organizações públicas e privadas que ameaçavam afetar a vida social. Essa multiplicidade de forças era formada por três eixos centrais: a) o desenvolvimento dos meios de produção, concentração de capital, alterações radicais na ciência e tecnologia, mecanização e automação progressiva, transformação da administração em burocracias privadas cada vez maiores; b) crescente regulamentação da livre competição, intervenção do Estado, expansão da burocracia pública; c) reordenação das prioridades nacionais devido a eventos internacionais, em especial a guerra fria e a permanente ameaça de uma catástrofe nuclear.

A consequência desse estado de coisas foi a despolitização, que é a exclusão de questões políticas e morais da vida pública causada por uma obsessão pela técnica, produtividade e eficiência (MARCUSE, 1964). A dedicação exclusiva por lucros por parte de todas as empresas e o apoio incondicional do Estado a este objetivo em nome do crescimento econômico definiu um agendamento político limitado que gerou uma situação na qual os assuntos públicos se voltaram para somente os diferentes meios de se atingir esse fim. “*A despolitização resultou da difusão da ‘razão instrumental’: a difusão da preocupação com a eficiência de diferentes meios com respeito a fins pré-definidos*” (HELD, 1987, p. 206). Trata-se de uma crise de legitimação democrática, uma inadequação entre o liberalismo econômico e o liberalismo político (HABERMAS, 1973).

No fim dos anos 1960 formas de dissenso começam a eclodir e certezas estavam erodindo. A legitimidade instrumental ou condicional¹⁵ parecia estar dando lugar a uma profunda desilusão e conflitos. Se nos anos 1950, ao término da Segunda Guerra Mundial, os analistas políticos afirmavam o fim da ideologia, integração, consensos e estabilidade política, nos anos 1960 e 1970 as conclusões eram opostas: o esfacelamento do consenso e a crise da democracia ganharam centralidade nos debates. Os teóricos da crise de legitimação (HABERMAS, 1973 e OFFE, 1984) afirmavam que uma crescente intervenção do Estado na sociedade mina valores tradicionalmente inquestionáveis e politiza um número cada vez maior de questões, abrindo-as ao conflito. O Estado torna-se, então, enredado nos conflitos e essas pressões geram crises na própria administração racional.

Ao examinar as experiências das sociedades capitalistas do século XX, percebemos uma série de dificuldades postas contra o projeto moderno no campo político. Offe (1984; 1989) aponta para a incompatibilidade entre a democracia de massa (sufrágio universal e igualitário em formas de governo parlamentar ou presidencial) e as liberdades burguesas (forma de

15 Uma tipificação ideal sobre a legitimidade democrática é colocada por Held (1987): 1) Não há escolha sobre o assunto (obediência a ordens ou coerção); 2) Ninguém nunca pensou sobre o assunto e fazemos como sempre foi feito (tradição); 3) Não podemos ser incomodados de uma forma ou de outra (apatia); 4) Embora não gostemos de uma situação (ela não é satisfatória), não podemos imaginar as coisas ocorrendo de forma diferente e, portanto, aceitamos o que parece ser o destino (aquiescência pragmática); 5) Estamos insatisfeitos com as coisas como são, mas as aceitamos para assegurar um fim: aquiescemos porque é vantajoso ao longo prazo (aceitação instrumental ou concordância condicional); 6) Nas circunstâncias diante de nós e com as informações disponíveis no momento concluímos que elas são certas, corretas, adequadas para nós: é o que genuinamente deveríamos fazer (concordância normativa); 7) É o que – em circunstâncias ideais, tendo todo o conhecimento que gostaríamos de ter, toda a oportunidade de descobrir as circunstâncias e requisitos de outros – teríamos concordado em fazer (concordância normativa ideal). A Concordância Normativa Ideal (número 7) proporciona um ponto de referência que ajuda-nos avaliar se aqueles que aceitam os sistemas políticos, leis, decisões, etc, por razões pragmáticas (Aceitação Instrumental ou Concordância Condicional, número 5) fariam as mesmas escolhas se tivessem maiores conhecimentos e informações no momento da escolha.

produção baseada na propriedade privada e no trabalho assalariado “livre”). Da mesma maneira, a conformação do “mercado político” também provocou a desradicalização da ideologia partidária mediante uma “*minimização dos elementos programáticos que podem criar antagonismos dentro do eleitorado*” (OFFE, 1984, p. 363).

Essa situação relaciona-se com o aumento dos patamares do fenômeno da tecnocracia como patologia do capitalismo tardio que ao desconsiderar a necessidade de legitimação da ação institucional e político-partidária, acaba por transferir de forma não reflexiva a organização da sociedade às prerrogativas técnicas.

Para o autor, o Estado Moderno tem a paradoxal tarefa de preservar o funcionamento da economia capitalista (superando suas crises) e justificar-se e legitimar-se do ponto de vista democrático perante grupos contestadores cada vez mais numerosos e diversificados, uma vez que quaisquer tipos de crise social e econômica podem se tornar potenciais crises políticas (OFFE, 1984). As democracias passam a sofrer uma crise moral devido aos efeitos da crescente intervenção do *Welfare State*, que marcam o capitalismo tardio (HABERMAS, 1973). Pois o Estado precisa se desmentir de forma duradoura, uma vez que o poder calcado na idéia de soberania popular precisa se auto-justificar como poder racional com correspondência societária. Ou seja, é uma contradição estrutural de praticar e tornar invisível sua função de manutenção da ordem capitalista (OFFE, 1984).

Essa situação denota a necessidade crescente de intervencionismo estatal na vida social e o deslocamento das competências do poder legislativo (*locus* da soberania popular) ao mundo das relações dos setores

administrativos, fazendo surgir instâncias decisórias no aparelho estatal que passam ao largo da arena parlamentar. Trata-se de uma tendência do poder executivo em criar formas corporativas de tomadas de decisão. Os sistemas políticos podem assumir arranjos mais ou menos corporativistas conforme o grau em que atribuem *status* público aos grupos societários e conforme o número destes grupos abrangidos pelo sistema, que podem ser de dois tipos: participantes do mercado e receptores de política. Os primeiros incluem as coletividades organizadas que representam os lados da demanda e da oferta nos mercados de trabalho ou dos mercados de bens e serviços. E o segundo grupo, os receptores de políticas, são aqueles cujos membros são afetados diretamente pelas políticas estatais, isto é, são participantes de um mercado político no qual privilégios de grupos são trocados por apoio ou oposição política, tais como os estudantes, recebedores de benefícios previdenciários, de infraestrutura urbana, etc.. Essa diferenciação evidencia que modelos institucionais de tomadas de decisão corporativistas se tornam a opção mais atraente para os governos, mas que também gera novos padrões de conflitos (OFFE, 1989).

A ordem institucional cujos principais elementos são as eleições periódicas, os partidos políticos e o governo parlamentarista é suplantada por uma disposição política composta dos principais grupos de interesse organizados, seus relativos *status* de procedimento e organismos de consulta e conciliação (OFFE, 1989, p. 248).

A fim de obter controle sobre as formulações políticas, o Estado lança mão de três técnicas de controle. A primeira é a aplicação de incentivos positivos e negativos que visam afetar as linhas de ação dos

cidadãos; a segunda refere-se à distribuição de bens e serviços públicos que acaba por elevar o dispêndio do governo em infraestrutura de investimento e consumo, criando uma rede de condições que afetam quase todos os cidadãos; a última caracteriza-se pelo problema de técnicas que são viáveis politicamente, mas ineficazes economicamente e de técnicas políticas que poderiam alcançar os fins desejados, mas que são de eficácia incerta em razão da resistência política, proporcionando uma situação favorável para rearranjos corporativistas da estrutura política. Desta forma:

o que resta é o método de absorver a resistência política potencialmente obstrutiva concedendo opções de “voz ativa” àqueles que [...] são desprovidos de algumas das opções de “saída”, a fim de impedi-los de exercer seu poder de veto sobre as políticas. O preço da cooperação é delegar parcelas de poder de elaboração da política àqueles que poderiam objetar a abordagens mais “estatizantes” para a solução de problemas sociais e econômicos. Portanto, atribui-se *status* de procedimento a grupos cuja resistência poderia tornar-se obstrutiva para a implementação e formulação de políticas (OFFE, 1989, p. 254).

Este tipo de organização do Estado atua no sentido de reduzir os conflitos pela admissão de grupos organizados na construção de decisões. Ao atribuir *status* público a estes grupos, o Estado diminui a obstrução por parte dos mesmos, porque se uma decisão causa conflito e oposição, a responsabilidade seria de todos os envolvidos no processo decisório. Quando os grupos são reconhecidos e convocados pelo Estado a participar de uma tomada de decisão eles tornam-se passíveis de controle, aceitando limites e responsabilidades pelos *outputs* das decisões públicas. Os grupos organizados restringem a crítica porque ao fazer isso estariam criticando a

si mesmos, criando um sentimento de co-responsabilidade pelas decisões públicas.

As formas corporativas de representação de interesses em relação às formas democrático-partidárias são vantajosas para despolitizar os conflitos, pois restringe a gama de participantes do “jogo” e o conjunto das estratégias permitidas na defesa de interesses conflitantes (OFFE, 1989). As APs podem assumir essa tendência a se tornar esferas com os “ares” do estilo corporativista de tomada de decisão.

Habermas e Offe demonstram as dificuldades persistentes na tentativa do governo de atuar de forma politicamente coerente, gerando crises de racionalidade que podem levar a contínuas mudanças de planejamento governamentais “apolíticos”. Essa situação é provocada pela administração racional (tecnocrata) levada a cabo às crescentes intervenções na economia e esferas sociais da vida humana: um fetiche para questões de planejamento e controle. As esferas sociais e culturais das vidas das pessoas são cada vez mais politizadas, isto é, submetidas ao controle do Estado aumentando as demandas a ele destinadas. A solução possível de controle para despolitizar os conflitos é a abertura de canais com características corporativas de tomadas de decisão que tendem a se multiplicar, tais como mecanismos de participação nas tomadas de decisão, como, por exemplo, as APs.

Então, nessas Audiências a participação popular nos dá muito mais segurança. O Beto [Prefeito] falou numa reunião agora recente que por duas razões a participação popular é fundamental. Primeiro porque nos dá mais segurança de acertar. Segundo que **se errarmos nós temos quem dividir a culpa**. É real! [...] **Ela é co-responsável [a população]**.

E ela começa a torcer para dar certo porque como é autoria dela também ela começa a torcer para dar certo. Quando vem de cima para baixo, é uma reação quase que humana, não é? Você torce para não dar certo, você reage quando alguém tenta subir nas tuas costas (Zacarias – Regional Margarida) (grifo nosso)

O problema da despolitização dos conflitos, e da replicação de arenas decisórias que contém certas características corporativistas, se conecta com racionalidade instrumental na medida em que o crescimento das arenas burocrático-administrativas no interior do Estado coloca em xeque o desejo de uma idéia substantiva de bem comum. A existência de duas racionalidades (comunicativa e sistêmica) pode, no entanto, tratar tanto o fenômeno da burocratização quanto o da pluralização, uma vez que ambos teriam raízes distintas (AVRITZER, 1996).

A burocratização, associada à racionalidade sistêmica e estruturada em torno da lógica estratégico-competitiva, também apresenta uma forma impessoal de coordenação da ação que leva a uma diminuição da autonomia dos indivíduos frente ao Estado. O desenvolvimento de organizações autônomas que se conectam umas as outras por meios de uma comunicação não-lingüística são formas de inter-relação social desconectadas de valores.

A democracia, contudo, identifica-se e nutre-se da racionalidade que impera sobre as formas interativas de comunicação. A ordem social moderna ocorre mediante a forma interativa que promove a integração social, a qual ocorre no mundo da vida onde a linguagem coordena a ação. Essa racionalidade comunicativa estrutura a esfera pública entendida enquanto arena discursiva na qual os valores democráticos se reproduzem.

Entretanto, o mecanismo não-lingüístico que objetifica a sociedade possui sistemas de ação eticamente neutralizados (administração e economia) que torna a burocratização um problema para a democracia. Pois, passa a afetar as esferas comunicativas da esfera pública, entre elas o parlamento (AVRITZER, 1996).

Mas as instituições políticas e o sistema político são apenas uma parte da dimensão do político. Esse envolve tanto um conjunto de arenas institucionais nas quais a estratégia e a competitividade seriam dominantes, tais como a administração estatal e a esfera do executivo, como também um conjunto de arenas comunicativas entre as quais se destacariam as instituições associativas da sociedade civil. O poder legislativo consistiria o ponto de encontro entre as dimensões estratégicas e interativas do sistema político na medida em que ele é parte da estrutura do Estado e representante da sociedade.

A modernidade é resgatada por Habermas enquanto forma de autodeterminação da comunidade. Ela se expressa nas estruturas democráticas entendidas enquanto regras práticas para a organização desse processo. A teoria habermasiana permite pensar os elementos de uma concepção de modernidade ao associar a democracia com a relação entre as instituições políticas e as redes informais de comunicação no nível da esfera pública. Entre elas, ocorre um fluxo de comunicação cuja direção pode variar. A ação democratizante deve ser entendida, contudo, como a tentativa de direcionar esse fluxo no sentido da sociedade para o Estado (AVRITER, 1996).

O próximo capítulo será dedicado ao tema da modernização no Brasil, dando ênfase principalmente às teorias que versam sobre o

planejamento urbano. Isso é especialmente importante porque a cidade de Curitiba recebeu uma forte intervenção das práticas urbanistas, que quando orientadas pelo urbanismo do tipo modernista tende a exacerbar a sua faceta instrumental – de racionalidade sistêmica. A própria elite política que conquistou sua hegemonia sobre a PMC foi proveniente da deste campo de saber. Ou seja, da escalada ao campo político dos engenheiros, arquitetos e urbanistas.

3 MODERNIZAÇÃO, PLANEJAMENTO URBANO E DEMOCRACIA NO BRASIL

3.1 PLANEJAMENTO URBANO E RACIONALIDADE SISTÊMICA

Após a revolução industrial o fenômeno urbano gerou um crescimento demográfico explosivo, com cidades passando da marca de um milhão de habitantes no fim do século XIX. A necessidade de enfrentar os problemas da urbanização permitiu florescer os movimentos modernistas. A crença no progresso linear, nas verdades absolutas e no planejamento racional sob condições padronizadas de conhecimento e produção era particularmente forte.

Há fortes objeções, mesmo no interior do modernismo (pensemos em *Tempos Modernos*, de Chaplin), à idéia de que a máquina, a fábrica e a cidade racionalizada oferecem uma concepção rica o bastante para definir as qualidades eternas da vida moderna [...] Albert Speer, o arquiteto de Hitler [...] incorporaria muitas técnicas modernistas, pondo-as a serviço de fins nacionalistas, com a mesma energia que os engenheiros de Hitler mostraram ao usar as práticas dos projetos de Bauhaus na construção dos campos de concentração (HARVEY, 1989, p. 39-40)

O modernismo resultante, portanto, era de caráter positivista, tecnocêntrico e racionalista, que imposto como a “*obra de uma elite de vanguarda formada por planejadores, artistas, arquitetos, críticos e outros guardiães de gosto refinado*” (HARVEY, 1989, p. 42).

A história do urbanismo aponta a relação entre a construção científica dos problemas urbanos e a preocupação dos reformadores sociais em ordenar o caos e normalizar os comportamentos das classes populares. A articulação entre reforma urbana e a questão social sinaliza para relações de força (TOPALOV, 1996). Desta forma, nunca são ingênuos os procedimentos classificatórios sobre a população segundo suas “necessidades”, bem como em relação às necessidades naturais da urbe (objetos pré-dados). O fim dessa prática é: *“determinar o tipo de equipamento, sua função e localização no espaço urbano segundo as ‘necessidades’ dos diferentes habitantes construídas a partir do olhar ‘tecnocêntrico’ do urbanista”* (SOUZA, 2001, p. 110).

Esse é um traço modernista característico que aposta no planejamento global como forma de superar as contradições sociais a partir da redefinição do espaço. *“No contexto de valorização da racionalidade técnica o agente urbanista apareceu como autoridade acima dos conflitos e da sociedade política, uma vez que se apresentou como portador da verdade única sobre a cidade e seus habitantes”* (SOUZA, 2001, p. 110). Entretanto, a cidade deve ser tomada como espaço de enfrentamentos, onde, a verdade urbana é um processo de poder, mesmo que sob o véu da neutralidade técnica. Os equipamentos urbanos, distribuídos pelos tecnocratas na urbe:

devem ser entendidos como equipamentos de poder, pois atuam dividindo certos espaços, integrando, combinando ou bloqueando outros, reforçando as hierarquias sociais e normalizando comportamentos. Os equipamentos distribuídos na cidade, a partir de estudos técnicos rigorosos, codificam os fluxos, regulam as exclusões,

ou inclusões parciais, dos diferentes habitantes urbanos diante dos múltiplos espaços [...] expressam, e ao mesmo tempo atuam sobre, o jogo de forças pela apropriação dos bens urbanos de ordem material e simbólica, ainda que apresentem uma aparência de simples instrumentos funcionais da vida na cidade. No momento da irrupção dos equipamentos urbanos, não se encontra uma função e sim um embate de forças (SOUZA, 2001, p. 108)

As funções que o urbanismo modernista enxerga para a cidade (habitar, trabalhar, circular, usufruir algo, etc.) são preenchidas com os equipamentos coletivos (sistemas viários e de transporte, escolas, parques, hospitais, praças) que, por sua vez, são tomados por máquinas que produzem as “necessidades” associadas àquelas funções. O urbanismo, nesse sentido, daria forma a uma cidade orgânica, sendo o indivíduo tomado pelo planejador (e gestor) urbano como um sujeito de necessidades “naturais” que precisa ser preenchido pelo consumo de:

linhas de circulação, de espaço verde, de tempo livre etc. Da ótica do urbanismo modernista, a satisfação funcional das necessidades pelo bom ordenamento urbano é que geraria a igualdade, não como resultado do conflito político ou bélico, mas como efeito da racionalidade planejadora (SOUZA, 2001, p. 108)

O problema é que o urbanismo modernista bloqueia a possibilidade de uma interação social marcada para autonomia e pelo confronto de forças na esfera pública. A razão disso se dá pela eleição da razão técnica como único princípio do ordenamento do espaço e tempo urbanos. Tal critério se coloca acima da luta política e da ação comunicativa, pois é o saber técnico

a fonte legítima da solução dos conflitos. Nesse cenário, o urbanista aparece como juiz incontestável e a técnica como forma de viabilizar a realização das necessidades de uma sociedade “perfeita” (porque planejada).

A cidade e os cidadãos são encarados enquanto objetos da razão interventora, por isso sistêmica e instrumental. Entretanto, a construção da cidade colocada como um todo orgânico põe em marcha a engrenagem que combina saberes legitimadores de uma urbanização desigual. O que resta para a esfera pública é que “*o máximo de participação da sociedade, que o saber técnico modernista costuma admitir, está em referendar as decisões tomadas a partir de critérios “racionais” indiscutíveis*” (SOUZA, 2001, p. 109). A ação comunicativa fica, portanto, prejudicada e preterida pelos imperativos sistêmicos.

3.2 PLANEJAMENTO MODERNISTA E REDEMOCRATIZAÇÃO NO BRASIL

Na concepção modernista de produção do espaço urbano, o Estado recebe uma tarefa altamente centralizadora. Os planos diretores centralizados são concebidos como instrumentos de desenvolvimento social e econômico. Trata-se de uma visão totalizante, na qual os planejadores urbanos impõem soluções às necessidades da cidade. Os planos diretores são vistos como instrumentos de transformação social concebidos enquanto um meio para a criação de um espaço que procura moldar a sociedade a sua imagem, supondo que essa transformação gere progresso e desenvolvimento.

Brasília e São Paulo, no Brasil, são exemplos de cidades que receberam uma forte influência de uma ideologia nacional-desenvolvimentista, de intervenção direta do Estado para promover a industrialização acelerada e a modelagem sócio-espacial com o intuito de “produzir sujeitos modernos” para, assim, transformar o próprio o Brasil numa nação moderna. A idéia central, portanto, era capturar o espírito da modernidade dando ao “*Estado um meio de se autoconstruir por meio de obras públicas espetaculares*” (CALDEIRA & HOLSTON, 2004, p. 221).

A arquitetura inspirada nos CIAM (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna)¹⁶ atacava o passado e procurava eliminar os símbolos de uma tradição que o governo buscava superar. O modernismo privilegiava a estética da velocidade no momento em que o Brasil se industrializava, exigindo um planejamento centralizado. Assim, utilizavam ferramentas para a:

Transformação subjetiva, enfatizando a des-contextualização, des-familiarização e a des-historicização. A premissa central é a de que a nova arquitetura / planejamento urbano criam conjuntos de peças de experiências radicalmente diferentes que desestabilizam, subvertem e, então, regeneram a malha adjacente da vida social (CALDEIRA & HOLSTON, 2004, p. 223)

16 Os CIAM constituíam uma organização e uma série de eventos organizados pelos principais nomes da arquitetura moderna internacional a fim de discutir os rumos a seguir nos vários domínios da arquitetura. Fundado em 1928 na Suíça, os CIAM foram responsáveis pela introdução e difusão da arquitetura considerada limpa, sintética, funcional e racional. A arquitetura e o urbanismo como um instrumento político, o qual deveria ser usado pelo poder público como forma de promover o progresso social. Seu produto mais influente foi, sem dúvida, a “Carta de Atenas”, escrita por Le Corbusier (1933).

Esperava-se que *“essa colonização obstrua aquelas formas consideradas indesejáveis ao negar expectativas sociais e arquitetônicas prévias sobre a vida urbana”* (CALDEIRA & HOLSTON, 2004, p. 223). As propostas para o espaço público centravam-se na eliminação da rua e de seus públicos, tanto espacial como socialmente. O planejamento modernista é não-democrático, baseando-se na imposição autoritária da sua versão da igualdade.

A visão de um prescrito imaginada por um “planejador que sabe tudo”. Em Brasília, por exemplo, os planejadores urbanos tentaram manter as prioridades do Plano [Piloto] a todo custo, não admitindo nenhuma concessão a alterações que a realidade os trazia, de modo que eles reproduziram o Brasil que tentavam evitar, eliminar, com a reprodução perversa de um centro legal e uma periferia ilegal. Pois, o governo planejou recrutar a força de trabalho para a construção da capital, porém pretendia negar aos trabalhadores os direitos residenciais na cidade. Sob pressão dos candangos a administração resolveu criar as cidades-satélites legais, nas quais os candangos poderiam ter o direito de adquirir suas residências. Porém, “ao autorizar” a criação dessas cidades-satélites, o governo estava em cada caso dando fundamento legal para o que, de fato, já havia sido usurpado: os direitos residenciais negado inicialmente e que os candangos se apropriaram ao estabelecer assentamentos ilegais. Assim, a periferia ilegal de Brasília tem uma origem subversiva na invasão e na ocupação de terras e no planejamento de contingências (CALDEIRA & HOLSTON, 2004, p. 226)

A estratégia foi a da re-totalização, que tinha dois objetivos: a) manter os servidores públicos no centro e os “outros” (os candangos) na

periferia; b) sustentar um “clima de tranquilidade” que eliminava turbulências oriundas de mobilizações políticas (CALDEIRA & HOLSTON, 2004).

Da mesma forma que Brasília, a cidade de São Paulo também representa a tentativa de modernidade brasileira por concentrar uma grande parcela da produção industrial, do crescimento econômico e da urbanização. São Paulo também sofreu intervenções, porém o seu enfoque recaiu mais sobre o planejamento do nacional-desenvolvimentismo¹⁷, que era basicamente autoritário, mas recebia o apoio popular. O princípio era o de governar sem gerar igualdade social e sem transformar a massa de trabalhadores em cidadãos ativos. Aqueles considerados não-modernos (a maioria) foram incorporados nos planos desenvolvimentistas como força de trabalho, porém marginalizados enquanto cidadãos.

A fé no progresso era o mote durante o regime militar e os instrumentos do planejamento modernista caíram como uma luva às políticas desenvolvimentistas do regime. Os processos de modernização e urbanização no Brasil ocorreram “*ou sem a participação popular ou com a participação controlada pelas elites*” (CALDEIRA & HOLSTON, 2004, p. 233). A transformação dos trabalhadores em cidadãos políticos modernos não fazia parte de nenhuma racionalidade governamental.

O contexto das transformações e a noção da modernização nacional-desenvolvimentista começaram a perder força no início dos anos 1980. A

17 O Nacional-Desenvolvimentismo foram as políticas econômicas baseadas na meta de crescimento da produção industrial e da infra-estrutura, com participação ativa do Estado, como base da economia. Por exemplo, nos anos 1950, Juscelino Kubitschek incentivou à indústria automobilística, a abertura de estradas e a criação de Brasília. Posteriormente, nos anos 1970, os governos militares incentivaram o desenvolvimento com investimentos em infra-estrutura (abertura e asfaltamento de estradas, construção de usinas de energia, aeroportos, portos, criação do Pro-Álcool e da Telebrás etc.).

crise econômica e as transformações políticas demandadas pela inclusão social (articuladas pelos movimentos sociais) foram centrais no processo de democratização. O mito do progresso entrou em declínio: recessão econômica, decréscimo do PIB e das taxas de crescimento econômico, queda da renda *per capita*, reorganização da produção industrial associada ao crescimento do desemprego e da instabilidade do emprego, redefinição do papel do Estado na produção e gestão do espaço urbano, crescimento significativo da violência associada à segregação urbana, a distribuição de renda piorou, etc.. A crise econômica e social resultou no abandono do modelo protecionista, nacionalista e da participação direta do Estado na produção (que eram os elementos do projeto de modernização).

A luta pela reforma urbana nos anos 1970 e 1980, levou alguns princípios para CF88. O modelo de gestão urbana que surgia daí expressava esse processo democratizante que resultou do surgimento dos movimentos sociais nas periferias urbanas carentes. A organização política dessas organizações associativas foi fundamental para forçar as autoridades a estender a seus bairros infraestrutura urbana e serviços públicos. A luta, então, era pelo direito à cidade, de fazer parte da “cidade legal” e de ter acesso à urbanização. E, por muito tempo: *“De fato as autoridades públicas negaram-lhes serviços urbanos e infra-estrutura aludindo ao caráter ilegal de seus bairros”* (CALDEIRA & HOLSTON, 2004, p. 235). O resultado foi o abandono.

Porém, muitas das reivindicações destes movimentos foram atendidas com a CF88, que foi escrita com base em ampla consulta à sociedade civil. Vê-se nesse período a normatividade de uma esfera pública agitada como capaz de institucionalizar no sistema político princípios

vinculados à justiça social e à democracia. A marca da democratização foi, sem dúvida, a explosão da participação política. Sindicatos e movimentos sociais urbanos foram fundamentais nesse processo. Tais grupos modificaram a percepção sobre o espaço urbano e a inclusão da cidadania urbana na agenda da consolidação democrática.

Todavia, no período subsequente as políticas adotadas para enfrentar a crise econômica, indicadas por agências tais como o FMI (Fundo Monetário Internacional), resultaram na abertura do mercado interno e na retirada do Estado de várias áreas nas quais tradicionalmente desempenhava papel central como produtor: serviços urbanos, infraestrutura, telecomunicações, siderurgia, etc., utilizando a receita gerada a partir das privatizações para o pagamento de dívidas externas. Trata-se do neoliberalismo (CALDEIRA & HOLSTON, 2004, p. 233).

A idéia de que o Estado governa a nação, princípio modernista-desenvolvimentista, foi minada, bem como a crença de que o Estado pode criar a nação à sua imagem, por ser o produtor direto do seu público através da posse e gerenciamento de indústrias, obras e planejamento. Nesse sentido, as privatizações também afetaram de forma decisiva os espaços da cidade e suas práticas cotidianas. Governos municipais receberam cortes de verbas e novas regras para impor equilíbrios orçamentários. Os cidadãos privados passaram a ser convocados a investir no seu próprio espaço em troca de flexibilizações nas normas do uso do solo. O investimento privado torna-se a política estatal para toda a cidade. Associado a essa prática, se deu o crescimento da criminalidade, da violência e de medo e os moradores das cidades passam a adotar formas privadas de segurança e fortificação, aumentando a segregação. É neste sentido que tivemos:

Processos contraditórios ao longo dos anos 80 e 90: por um lado, a democratização política e a emergência de novas formas de cidadania democrática; por outro, a crise econômica, a privatização e a violência, que solaparam as bases no processo de democratização, limitaram o Estado, fecharam os espaços urbanos e reduziram as possibilidades de crescimento (CALDEIRA & HOLSTON, 2004, p. 237-238)

Entretanto, as organizações associativas garantiram sua participação na Assembléia Nacional Constituinte, de 1986 a 1988, por meio da coleta de mais de 12 milhões de assinaturas em apoio a emendas populares. Nesse movimento, as organizações associativas educaram-se na produção legal e na utilização da lei. Uma nova concepção de cidadania ancorada na construção legal e de novas formas de direito, por meio do processo legislativo, começou a emergir e enraizar. A participação popular na reforma urbana e na administração municipal foi uma das práticas mais significativas desse processo. Essa participação emergiu do Fórum Nacional da Luta pela Reforma Urbana (fundado em 1986 para influenciar a CF88). As bandeiras principais do Fórum eram o direito à cidade e os conceitos de autogestão (CALDEIRA & HOLSTON, 2004).

Esse processo gerou o capítulo sobre política urbana na CF88. O artigo 182 define como objetivo das políticas urbanas “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”, estabelecendo que a propriedade urbana tem função social. Da mesma forma, o artigo 183 criou o usucapião urbano como instrumento para resolver a questão das irregularidades e ilegalidades da propriedade urbana. Esses artigos necessitavam de legislação complementar para criar mecanismos que garantissem a realização dos seus preceitos. Por mais de uma década o

Congresso Nacional discutiu essa legislação sob pressão do Fórum Nacional da Reforma Urbana. O resultado foi o Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001. A lei procurou incorporar a linguagem e os conceitos desenvolvidos pelos movimentos sociais urbanos, requerendo, por exemplo, que as políticas urbanas sejam concebidas e implementadas com a participação popular. É com esse embasamento legal que surgem as APs.

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá **a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal** (Estatuto da Cidade) (Grifo Nosso)

O Estatuto da Cidade não foi concebido como um plano totalizante, mas introduz uma série de instrumentos legais que permitem às administrações locais valerem a “função social”. Sem dúvida, ele indica uma das formas pelas quais a democratização se enraizou na sociedade brasileira e como as experiências populares na administração local, inovação legal e mobilização popular acharam seu espaço numa lei federal, isto é, uma opinião pública institucionalizada na esfera legislativa e que surgiu a partir dos conflitos na esfera pública. O Estatuto traz objetivos tais como: ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, direito a cidades sustentáveis, direito à terra urbana, à moradia, saneamento ambiental, infraestrutura, transporte, serviços

públicos, trabalho e lazer, etc.. O estabelecimento da produção da igualdade social no espaço urbano se torna no objetivo fundamental do planejamento e da política urbana.

O Estatuto também oferece ferramentas de gestão substantivas: *“aquelas que exigem a participação popular na formulação e implementação de políticas”* (CALDEIRA & HOLSTON, 2004, p. 242). O capítulo IV, *Da Gestão Democrática da Cidade*, estabelece que os organismos gestores devem incluir obrigatoriamente a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, garantindo o controle direto de suas atividades. As administrações municipais devem implementar diversos mecanismos para garantir a gestão democrática da cidade:

audiências públicas e conferências, passando por emendas populares a planos de lei, até o orçamento participativo. Essa concepção de sociedade brasileira não poderia ser mais distinta daquela que inspirava os planos diretores modernistas-desenvolvimentistas. Tais planos imaginavam uma sociedade atrasada, composta por cidadãos silenciosos e, basicamente, ignorantes, que necessitavam ser conduzidos à modernidade por uma vanguarda iluminada e de elite (CALDEIRA & HOLSTON, 2004, p. 242) (grifo nosso)

Alguns planos modernistas, por exemplo, em Brasília, imaginavam que a promoção da igualdade social seria prescrita e imposta, resultando dos próprios planos diretores, que possuíam valores incorporados nos espaços sociais por ele produzidos. Os conceitos implicam uma semântica própria, acabam por se institucionalizar e impactar na realidade.

A linguagem dos planos modernistas era a do desenvolvimento e não a dos direitos de cidadania e seu alvo principal era o subdesenvolvimento e não a desigualdade social. O novo modelo de planejamento reverte essa lógica. Nessa nova formulação, o social não é percebido como algo a ser produzido pelo plano, e sim como algo que já existe de forma organizada. E essa organização será a base para a criação do espaço urbano, o qual, por sua vez confirma uma sociedade mais justa e equânime (CALDEIRA & HOLSTON, 2004, p. 243).

A sociedade imaginada pelo Estatuto da Cidade é moderna e democrática, mesmo que profundamente desigual. Reconhece-se que a maior parte dos cidadãos é pobre e sem recursos suficientes, mas não os reconhece como ignorantes, analfabetos, atrasados, incompetentes ou incapazes de tomar boas decisões, etc.. Enquanto os planos anteriores supunham que o Brasil necessitava de modernização, progresso e desenvolvimento, os novos modelos colocam como maiores necessidades a cidadania e a igualdade. Importante ressaltar também que os planos modernistas descartavam:

qualquer consideração de conflito na imposição de soluções, o Estatuto da Cidade e a legislação dele decorrente reconhecem que os interesses dos cidadãos são heterogêneos e freqüentemente contraditórios. Assim, tais leis criaram mecanismos para a mediação e conciliação (CALDEIRA & HOLSTON, 2004, p. 243).

Do ponto de vista dos princípios, as diferenças são enormes. Porém, se faz necessário buscar indicadores de como se dá essa apropriação legal, ideal e normativa numa realidade concreta, tentando compreender seus

desdobramentos e efeitos. Para tanto tomamos a cidade de Curitiba e sua experiência com as APs. Mas antes, é preciso apontar algumas ressalvas sobre a institucionalidade democrática e apropriação dos valores democráticos propriamente ditos em países de modernização tardia. Novamente, se ancorando nas concepções habermasianas.

3.3 INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS E CULTURA POLÍTICA

Com o advento do mercado e do Estado Moderno, as formas de conexão entre os indivíduos se modificam e novas formas de ação precisam ser aprendidas por aqueles que agem no interior dessas estruturas. Estruturas organizacionais emergem implicando a introdução de um conjunto de práticas de dominação que afetam o cotidiano. Tais alterações refletem na democracia, e: *“Mesmo nos países centrais da modernidade, tais práticas desestruturam uma forma de Estado e de relação Estado-sociedade e só se estabilizaram no momento em que a democracia, e um conjunto de direitos, se generalizaram enquanto práticas compensatórias”* (AVRITZER, 1996, p. 139). Em países da América Latina, e de modernização tardia, faz sentido pensar que tais modificações continuam impactando profundamente e transformando as relações sociais, denotando conseqüências. A democracia não constitui nada mais que uma das práticas sociais introduzidas na modernidade (AVRITZER, 1996).

Sociedades em modernização passam por processos de incorporação de técnicas administrativas e de mudanças sociais cujo impacto na construção da democracia não pode ser desconsiderado. Tão importante quanto as instituições democráticas representativas, são as atitudes dos

cidadãos. Trata-se de compreender que existe uma cultura política não-democrática que se entrelaça com a institucionalidade democrática. As práticas dominantes nesse caso, não são puramente democráticas e nem puramente autoritárias, pois:

A democracia envolve o aprendizado da negociação, aprendizado esse que pode inclusive ser rejeitado por atores que, por jamais terem praticado a negociação, não teriam por que acreditar nela. A democratização consiste, portanto, na combinação entre a livre operação do sistema político e a compreensão do significado atribuído pelos atores políticos à democratização. Esse significado implicará diferentes concepções acerca da publicidade, da tolerância, da importância de estratégias de negociação e da importância da normatividade democrática (AVRITZER, 1996, p. 137)

É por esse fio condutor que a análise da democracia deve levar em conta a cultura política¹⁸ anterior ao estabelecimento da democracia. Isto é, a história da sociedade em questão, dos aparelhos do Estado e do sistema político. A transferência da institucionalidade democrática de um país à outro, das estruturas do Estado moderno e das técnicas modernas de dominação ocorre mais facilmente do que o aprendizado pelos atores

18 Não faz parte dos objetivos desse trabalho explorar profundamente o conceito de cultura política, mas apenas apresentar aportes que possam contribuir com a interpretação do nosso objeto de estudo, sob a perspectiva deliberativa. Entretanto, cabe ressaltar que o conceito de cultura política estabeleceu uma vasta área de conhecimento da ciência política a partir de Gabriel Almond e Sidney Verba (1963). A preocupação era a estabilidade democrática e as condições culturais para a manutenção da democracia: “O termo ‘cultura política’ refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública” (ALMOND e VERBA, 1989, p. 12). Mais tarde Inglehart (1988; 2002) e Putnam (1996) defenderam uma abordagem que pudesse servir como instrumental para pesquisar crenças, valores e identidades dos diferentes grupos sociais. Lane (1992) também propôs o uso da categoria de cultura política “como um método de análise de certo grupo, tentando articular um modelo de interpretação da sua rede de crenças” (RENNÓ, 1998, p. 86). Em suma, o objetivo das análises de cultura política é explicar o comportamento político dos indivíduos, destacando a maneira como os valores culturais são elementos endógenos da tomada de decisão (BORBA, 2005).

sociais das maneiras de ação no interior das estruturas políticas e econômicas da modernidade. “*Não seria outro o motivo da propensão das sociedades em modernização a soluções autoritárias*” (AVRITZER, 1996, p. 140). A democratização deve ser pensada, enquanto um processo em longo prazo de incorporação dos princípios democráticos pela própria sociedade.

Vale lembrar também que nos países de modernização tardia o processo de organização da sociedade em torno da demanda institucional por direitos é muito posterior à introdução de uma institucionalidade democrática. No Brasil, a democratização significou o surgimento de duas culturas políticas: “*uma democrática e vinculada aos movimentos sociais e civis democratizantes e uma outra, a predominante no nosso processo de modernização que persiste com as suas práticas tradicionais [clientelismo, favoritismo, fisiologismo, etc.]*” (AVRITZER, 1996, p. 148). A maneira pela qual os direitos são introduzidos nas sociedades em modernização carregam características muito específicas, em geral funcionais. Os direitos civis são introduzidos para facilitar a institucionalização de uma economia de mercado; os direitos políticos para facilitar a legitimação do uso da força pelo sistema político e os direitos sociais para facilitar a instauração de uma burocracia que estabeleça uma relação de controle e de concessão com os movimentos sociais.

Os potenciais interativos renovam a cultura política, uma vez que ela não se encontra nos subsistemas administrativo e econômico. A democracia nessa ótica é muito mais que o sistema político e este se torna uma parte dela. Pois é o fluxo de comunicação que tem início nas redes interativas da esfera pública que potencializa a democracia. Os acordos políticos

resultantes desses processos são institucionalizados legalmente e administrativamente. A democracia é dependente das redes comunicacionais da esfera pública que estabelecem a direção do processo de produção de poder: “*A relação entre administração, participação e racionalidade, vista sob essa perspectiva, torna-se uma relação de tensão e complementariedade*” (AVRITZER, 1996, p. 21).

A abordagem de Habermas abre espaço para os movimentos sociais e a sociedade civil no interior de uma teoria da democratização. Ela permite distinguir uma dimensão de organização dos movimentos sociais diferenciada do sistema político e relacionada com a democratização da sociedade. No Brasil, essa perspectiva permite acrescentar ao processo de democratização do sistema político a perspectiva das organizações associativas interativas que surge no nível local e questionam as relações Estado-sociedade. As organizações associativas procuram articular a cidadania e colocam a democracia enquanto a incorporação da cidadania num sistema político institucionalmente democratizado.

Habermas conecta o processo de democratização à transformação da sociedade em um local de produção de poder. Seu parâmetro para a democratização é capacidade da sociedade de se constituir em uma arena autônoma e limitar os poderes dos subsistemas econômico e administrativo. No caso brasileiro, nada indica que tal processo implicará automaticamente um desfecho favorável à sociedade (AVRITZER, 1996). Coloca-se em xeque o contexto histórico do Brasil em aplicar mudanças *top-down*. As APs são um exemplo disso, pois a sua existência deve-se à uma coerção legal (Estatuto da Cidade). Adiante veremos mais especificamente como se deu esse processo de implantação dessa arena institucional. Mas antes cabe

entendermos como o contexto histórico de Curitiba, em seus elementos “modernizantes”, marcou profundamente as instituições políticas e a sua elite política.

4 CURITIBA: CIDADE E PODER

4.1 RESÍDUOS SOBRE A INTERVENÇÃO NO ESPAÇO URBANO

Curitiba foi elevada a capital de província em 1853, como consequência dos esforços de uma elite ligada ao tropeirismo e cultivo de erva-mate. Essa mesma elite agiu em prol da emancipação política do Paraná, até então parte da província de São Paulo. A contínua expansão das atividades econômicas ligadas ao cultivo da erva-mate e ao tropeirismo incrementou o comércio, porém, agora enquanto capital a cidade passou a acolher um grande número de funcionários públicos. Em 1882 a população de Curitiba totalizava 24.553, na virada do século 50.124 habitantes e em 1920 perfazia 78.986 (BONI, 1985). Outro fator que acarretou mudanças na constituição da cidade foi a imigração europeia que começou por volta de 1870. Esse fluxo imigratório se evidencia quando em 1872 a população era de 12.651 pessoas sendo 1.339 estrangeiros e 921 escravos. E já na década de: *“1870 as autoridades manifestavam uma preocupação com o excesso de estrangeiros e a necessidade de absorvê-los através da modernização”* (SOUZA, 1999, p. 11), que em parte foi recrutada para instalação de serviços públicos.

Esse é o cenário inaugural das intervenções no espaço urbano de Curitiba, que coincide com a hegemonia do discurso do em prol do urbanismo, no fim do século XIX. A arquitetura e o urbanismo emergem como um campo de saber no século XVIII se voltando para os problemas que envolvem a população e a saúde, ou seja, pelo contínuo controle

racional sobre o crescimento da cidade (FOUCAULT, 1988). O urbanismo surge então como uma ciência que procura “sanar” as patologias do espaço. A intervenção urbanística procura se assemelhar à intervenção médica, técnica-científica, porém, apresentando um viés estético pretensamente despolitizado. A cidade moderna é racionalista, funcional e bela, propulsora do progresso e modernidade.

Com a imigração começam as intervenções racionais modernas no espaço urbano de Curitiba, tal como a construção da estrada de ferro que ligasse Curitiba ao litoral para facilitar a exportação do mate e viabilizar a exploração da madeira e do couro. Para a construção da estação ferroviária ganha destaque o nome do engenheiro italiano Antônio Ferucci. O local escolhido para ser a estação ferroviária, relativamente distante do centro urbano, estava ligado ao desejo de progresso da elite curitibana da época. A partir da estação ferroviária foi definida uma rua (na época chamada de Liberdade, hoje Barão do Rio Branco) em linha reta em direção ao centro, que em perspectiva definia ângulos retos com ruas transversais. Nesse espaço ordenado (tabuleiro) é que se deveria desenvolver a cidade “regularmente”. Aqui já se percebe a valorização das linhas retas por parte dos urbanistas. Quadrados e retângulos são formas que representam a ordem, em detrimento de formas geométricas que desorientam (SOUZA, 1999).

Com a inauguração da estação ferroviária, em 1885, a cidade se dividiu.

Por meio da perspectiva da rua da Liberdade, tendo a estação como ponto focal, a elite visualizava o seu futuro progresso [...] a estação e a

linha férrea formaram uma fronteira não entre a cidade e o nada, mas entre a cidade, ordenada com terrenos regulamentados, limpos de tudo o que poderia ser indesejável e aptos à valorização e negociação no mercado, e um lado de fora reservado aos que não faziam parte do sonho de progresso (SOUZA, 1999, p. 12-13).

No mesmo ano outra intervenção urbana planejada contribuiu para o jogo de partilha do espaço da cidade que aspirava à modernidade: a construção do Passeio Público, primeiro parque da cidade. Nesse momento as diferenças sociais já se mostravam pela arquitetura das edificações residenciais e as elites procuravam um espaço que fosse seu, que possibilitasse a convivência entre os seus iguais, separados dos malefícios do centro urbano que naquele período começava a se apresentar (BONI, 1985). É nesse momento que os barões do mate e os senhores do tropeirismo começaram a formar alguns dos bairros tradicionais da cidade, um pouco afastados do centro da cidade. Eles começam a visualizar:

Seus palacetes num lugar alto, arejado, puro, reservado, distante o suficiente para marcar uma diferença, porém, de uma proximidade que permitisse a continuidade do seu controle sobre o conjunto da cidade [...] este lugar existia e tinha um nome, Alto da Glória, mas o acesso a ele estava bloqueado por uma barreira natural, o charco que margeava o rio Belém (SOUZA, 1999, p. 13-14)

A solução para este empecilho natural, o charco do rio Belém, se deu com a doação do terreno para a construção do Passeio Público, que permitiu a drenagem desta faixa de terra às margens do rio, desobstruindo o

acesso ao Alto da Glória. Foi Francisco Falce Fontana que doou o terreno para a construção do parque e o primeiro a erguer seu palacete no local.

Além dos urbanistas, outros interventores públicos surgem como ordenadores do espaço em Curitiba: os sanitaristas e os médicos. Isso se deve à universalização do modelo parisiense, que possuía o saber e a prática higiênica como elementos fundamentais do projeto “civilizador”. Esse modelo foi desempenhado em Curitiba diante dos problemas advindos do crescimento populacional que ocasionou desemprego, criminalidade, dificuldades de saúde pública, etc.. Em 1920 Curitiba apresentava 78.986 habitantes, sendo que havia 50.649 desempregados (ou com profissões não declaradas). Entre os agentes higienistas que se destacam nesse período está o médico Trajano J. dos Reis e o seu filho Jayme D. dos Reis (BONI, 1985). Instituiu-se, desta forma:

Um despotismo sanitário com instrumentos úteis à classificação, discriminação e distribuição dos agrupamentos no espaço urbano, conforme os interesses e necessidades do ‘progresso ordenado’. Tudo alimentado pelo político-higiênico e movido, principalmente, por uma prática disciplinar repressiva (SOUZA, 1999, p. 15).

Com a construção da estação ferroviária, a cidade não restringia mais o acesso dos pobres aos seus arredores. Nesse momento, os higienistas começam a questionar a irracionalidade de aglomeração populacional nos locais insalubres. Os técnicos passam a articular seus saberes com práticas de poder para separar, observar, controlar e tutelar os espaços, separando os pobres dos ricos em nome do combate à peste e à construção de espaços saudáveis que possam abrigar o “progresso”. *“A razão higienista descreve,*

então, o pobre curitibano como ‘mal-cheiroso, faminto’, e especialmente o imigrante, como ‘menos saudável, menos higiênico, responsável pela chegada de doenças desconhecidas’ (SOUZA, 1999, p. 16). Portanto, devem se colocar:

Como sujeitos à intervenção disciplinadora do poder público e seus agentes [...] Muito cedo, portanto, saberes técnicos e práticas de poder se combinaram e sob o amparo do Estado para ordenar a partilha espacial em Curitiba. Mas, numa ação de naípe disciplinar e repressivo (SOUZA, 1999, p. 16).

Os higienistas e engenheiros juntos com agentes fiscalizadores e policiais garantiram a eficácia das intervenções. O Código de Posturas da Câmara Municipal de 1895, por exemplo, demonstra as preocupações estéticas e higiênicas que transformaram a propriedade. O Código regulamentava as dimensões das ruas, lotes, recuos, alinhamentos de prédios, tamanho da porta, janela, etc., definindo assim combinações estéticas e higiênicas com a dimensão da economia, tendo em vista que a propriedade urbana começa nesse período a ser um ativo de valorização. O terreno como mercadoria necessitava de regulação que separasse definitivamente a propriedade privada do espaço comum. A legislação hierarquizou os usos do solo e determinou quais os espaços urbanos passíveis ou não de constituírem algum valor.

Na passagem do século houve o processo de “limpeza” e “moralização” da cidade por meio da transferência da população pobre para as regiões suburbanas (BONI, 1985). Porém, essa transferência não resolveu o “problema” porque a instalação de bondes elétricos promoveu

um grande fluxo de pessoas, valorizando o solo suburbano e elevando o preço dos aluguéis em algumas dessas regiões.

O despotismo técnico atingiu seu cume entre os anos de 1912 e 1916 tendo a frente desse processo Carlos Cavalcanti, Presidente do Estado do Paraná no período:

Que recebeu “poderes extraordinários” para reurbanizar a cidade. Ou seja, desapropriar, expulsar, prender, limpar da cidade tudo aquilo e todos aqueles que a tornavam feia, fétida, doente, perigosa, preguiçosa, enfim, paralisada. A estratégia atendeu os interesses da classe dominante que usufruiu o seu espaço de dominação sem grandes traumas até pelo menos os anos trinta (SOUZA, 1999, p. 18)

Em 1922 o prefeito João Moreira Garcez e o governador Caetano Munhoz da Rocha encomendaram ao engenheiro Saturnino Braga um plano que englobasse a questão sanitária, abastecimento de água e expansão do município. O projeto não foi implantado, mas a inter-relação de temas como o “planejamento total” instalou-se no aparato administrativo municipal. Essa foi uma preocupação urbanística de tomar a cidade como um todo, que passa a ganhar força a partir de 1932, com a gestão do prefeito engenheiro Jorge Lothário Meissner. Em seu mandato foi elaborada a planta cadastral da cidade para a busca dos múltiplos dados técnicos capazes de permitir um planejamento urbano global. Cabe ressaltar que *“o desenvolvimento da ação racional sobre o espaço representou uma crescente substituição do médico sanitaria sobre o engenheiro nas posições de gerenciamento da sociedade”* (SOUZA, 1999, p. 20).

A partir de 1940, o executivo municipal conquistou uma autonomia relativa no aspecto financeiro, bem como uma crescente especialização dos burocratas, o que possibilitou o desenvolvimento de instrumentos legais e técnicos para a institucionalização da prática do planejamento urbano. No ano de 1943, Curitiba pôde viver o seu primeiro ensaio de urbanismo global, um Plano Diretor de urbanização encomendado à firma Coimbra Bueno e Cia Ltda. O Plano levou o nome de Plano Agache, pelo fato do urbanista francês Alfred Agache colaborar com a referida empresa (SOUZA, 1999). Durante esse período, a cidade atingia a marca de 120.000 habitantes. A sua elite econômica agora já não era mais formada por produtores e exportadores de erva-mate. O café tornava-se o produto principal da economia paranaense e o capital industrial ampliava-se junto com uma maior complexificação da cidade. O tráfego de veículos começa a ganhar intensidade. Porém, “*No aspecto cultural Curitiba vivia um vazio onde não se ouvia sequer os ecos do forte movimento simbolista da virada do século*” (SOUZA, 1999, p. 23).

A cidade já havia absorvido os imigrantes, pelo menos os que ascenderam economicamente. O crescimento populacional a partir desse momento terá um forte fluxo migratório interno, que faz com que novas demandas, tensões e contradições surjam no cenário urbano, se intensificando nas décadas seguintes. Perante essa nova realidade, o Plano Agache procurou estabelecer as diretrizes para o crescimento ordenado das funções urbanas. Ele priorizou as avenidas e a circulação de veículos prevendo o alargamento de ruas. Numa configuração radiocêntrica, as ruas dividiriam e ligariam as zonas funcionais da cidade: industrial, militar, comércio, residências, centro universitário, centro cívico, etc.. O princípio

de zoneamento da cidade foi importado das experiências alemã e americana do fim do século XIX. Sua meta é a regulamentação dos usos e funções dos lugares, que colabora para definir espaços privados e públicos. O zoneamento representa uma adaptação do urbanismo às crescentes pressões pela valorização da propriedade urbana (SOUZA, 1999).

Convém ressaltar que a transformação da rua em espaço de circulação é resultado de um processo de privatização da vida pública, de um desejo de racionalizar a rua. Uma ordenação do espaço que tenta suprimir o encontro (“perigoso”) das diferenças, pondo fim às misturas “indesejáveis” porque “caóticas” e de potencial subversivo da ordem. Essa prática do urbanismo moderno seleciona os indivíduos aptos e as atividades aptas a estarem no espaço redefinido e regulado para afastar qualquer tipo de contato. As ameaças à hierarquia de valores e posições da sociedade de mercado são diagnosticadas como “perigosas”, sendo que o máximo de igualdade tolerada é aquela simulada nas relações de troca. O efeito dessa postura é a supressão de um dos ideários da modernidade: a construção de uma sociabilidade a partir do encontro dos diferentes em igualdade de condições políticas.

A presença no Plano Agache do princípio que toma a rua como elemento essencial do deslocamento ordenado pode ser atestada pelo projeto de reconfiguração da Rua XV de Novembro. Nesse projeto buscou-se corrigir alinhamentos e construir galerias numa referência direta à Paris de Haussmann. O desenho valoriza as linhas retas e ângulos retos, a perspectiva e o seu sentido de ordem e a sensação de infinito que traz consigo (SOUZA, 1999, p. 25)

Esse projeto de reconfiguração da Rua XV acaba por não se aplicar em sua totalidade, e em 1972 ela é calçada. Contudo, percebe-se que o modernismo influenciou muito fortemente o planejamento e gestão urbana de Curitiba. No contexto do Plano Agache, por mais que ele não tenha sido concretizado em sua totalidade, os engenheiros urbanistas consolidaram uma posição central no aparelho administrativo da PMC. Entre 1958 e 1962 o Departamento de Urbanismo (DU) da PMC procurou adaptar o plano, criando a Comissão de Planejamento de Curitiba (COPLAC) que apresentava um perfil multidisciplinar, mas fiel aos princípios da Carta de Atenas, de Le Corbusier (1933). Porém, como veremos adiante, somente na década de 1970 os arquitetos urbanistas tomam a frente do processo de transformação urbana de Curitiba (SOUZA, 1999).

A construção da ordem urbana em Curitiba seguiu os exemplos nacionais e internacionais, de aplicação de saberes e intervenções racionais da medicina, engenharia e urbanismo. Previsão, planejamento, cálculo, prevenção, estilização, etc., foram as ferramentas que aparecem articuladas para resultar na formatação do espaço e do controle social. A racionalização continuou nos anos que seguiram, o que mudou foi a sua forma de aplicação técnica. O objetivo era o de “formar” a população para a vida urbana (SOUZA, 1999).

O procedimento de racionalização da gestão urbana está na transformação do problema urbano em um problema técnico. O tecnocrata justifica a sua existência estendendo sua atuação ao tematizar sempre novos problemas que, por esta perspectiva, exigem novas observações, desenvolvimentos técnicos inéditos e intervenções mais sofisticadas, etc.

Curitiba repetiu a soma do avanço da razão técnica com a crença, principalmente por parte de sua elite, numa constante transformação rumo ao progresso. O progresso aparece como um caminho necessário e sua viabilidade só estaria garantida com o apoio da ciência e da técnica [...] É possível afirmar que os técnicos urbanistas não perderam mais o controle das intervenções sobre a cidade (SOUZA, 1999, p. 19)

Essa tendência parece ainda continuar, só que agora com uma vestimenta democrática. Uma ânsia de controle sobre o comportamento dos cidadãos nas arenas de participação política, como é o caso das APs.

4.2 A FORMAÇÃO DA ELITE TECNOCRÁTICA DE CURITIBA

No período pós-guerra o Brasil se tornou um país mais urbano, com uma economia industrializada e a população urbana ultrapassando a rural. Nos anos 1960 surge Brasília, na apoteose do modernismo e da ciência do urbanismo. Entre 1964 e 1985 o governo militar esforçou-se para “*implementar um amplo projeto de reforma urbana, o qual buscava sanar as carências mais visíveis das metrópoles brasileiras*” (OLIVEIRA, 2000, p. 26). É nesse contexto que Curitiba foi eleita, no Estado Burocrático Autoritário, pelo Ministério do Interior para ser laboratório de um estudo de caso para se definir os fatores de sucesso da sua prática urbana.

Como ressaltamos na seção anterior, o primeiro Plano Diretor de Curitiba foi formulado em 1942, o Plano Agache, tendo os preceitos modernistas como elementos estruturantes. Tal plano previa a cidade como um conjunto arquitetônico e funcional, no entanto, ele foi aplicado apenas parcialmente. No período seguinte foi desenvolvido o Plano Diretor de

1965: o Plano Serete, criado pela empresa Serete Engenharia S. A., em associação ao escritório de Jorge Wilhem, ambos de São Paulo. O Plano Diretor Serete situava-se entre a abordagem modernista e a ascensão das suas posturas críticas, caracterizado: Urbanismo Humanista. Essa concepção procura revitalizar espaços públicos, criar pontos de encontro e parques com áreas verdes em várzeas de rios, dando maior ênfase ao transporte coletivo. O Plano Serete ainda previa o crescimento induzido pelo sistema viário por meio de linhas estruturais, bem como pedestrianização do centro da cidade, com algumas ruas fechadas e transformadas em calçadas, tal como ocorreu com a Rua XV de Novembro em 1972.

Mas antes de ser implementado o Plano Serete, foi necessária a realização de um estudo sobre a cidade, denominado Plano Preliminar de Urbanismo (PPU), que mais tarde se transformou no Plano Diretor oficial. Como a empresa vencedora da licitação era de São Paulo, a PMC solicitou a constituição de um grupo¹⁹ local de acompanhamento do PPU, formado por membros do DU, do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (CODEPAR). Tal grupo constituiu a APPUC (Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), que tinha ligação direta ao gabinete do Prefeito. E por fim, posteriormente, a APPUC se transformou no IPPUC uma autarquia e o principal agente da política de desenvolvimento da cidade (SOUZA, 1999).

19 Fazia parte desse grupo Jaime Lerner: Prefeito de Curitiba por três vezes, durante o regime militar (1971-1975 e 1979-1982) e no regime democrático (1989-1992).

Convém lembrar que desde 1968 o Brasil vivia o chamado Milagre Econômico que exibia altas taxas de crescimento. Esse fato colaborou com a eficácia do tecnocratismo na política.

Num mesmo sentido centralização financeiro-administrativa nacional e o aparente sucesso do milagre econômico produzem a redefinição do administrador público, apresentando a competência técnica como o mais alto valor para legitimar a vontade do governo. Nesse sentido os governos do Paraná se adequaram às diretrizes do Regime Militar, havia uma defesa do regime instalado em 1964 pelos governadores (NAZARENO, 2005, p. 62)

O governador do estado do Paraná no período, Ney Braga²⁰ (1960-1964 e 1979-1982), também divulgava as idéias de modernização e planejamento. A industrialização e a racionalização da gestão pública foram bandeiras dos seus governos, incentivando a criação de empresas de economia mista. O Estado racionalizado provia recursos para energia elétrica e rodovias e difundia ações dentro da estratégia de construir obras de infraestrutura. Saul Raiz, engenheiro civil e do quadro de Braga, foi diretor do Departamento de Estradas e Rodagem e mais tarde assumiu a PMC sendo um dos executores do Plano Diretor Serete na década de 70, na mesma época em que Jaime Lerner atuava no IPPUC. Outro departamento relevante das administrações do referido governador era o de Edificações, o

20 Ney Braga foi Prefeito de Curitiba em 1954 pela coligação PR-PSP. Em 1958 filiou-se ao PDC como Deputado Estadual. No ano de 1961 foi empossado governador do estado pelo PDC. Depois Ney Braga (que também era militar formado no Curso Maior do Exército) foi Ministro da Agricultura, pela ARENA, quando o General Castello Branco era presidente e depois Ministro da Educação na gestão de Geisel, durante o Regime Militar. Quando governador do Paraná elegeu o prefeito Ivo Arzua (que também foi ministro de Costa e Silva) na mesma gestão em que Jaime Lerner integrou a APPUC.

qual também teve como diretor um futuro Prefeito de Curitiba em 1962: Ivo Arzua.

Os governos de Ney Braga foram responsáveis pela consolidação de um modelo tecnocrático no Paraná. Vinculado às famílias tradicionais paranaenses, ele conseguiu o apoio dos militares e da Igreja Católica, lançando na cena política nomes como, por exemplo: Reinhold Stephanes, Fabiano Braga Cortes (seu primo), Norton Macedo, Affonso Camargo Neto, e: “*Alem destes, podemos citar a ligação de Braga com Saul Raiz e Jaime Lerner prefeitos da capital na década de 70*” (NAZARENO, 2005, p. 63). Deste modo, Ney Braga acomodou na ARENA e à sua volta toda uma geração de políticos.

O projeto de industrialização e planejamento da capital esteve sempre atrelado às propostas do governo do Estado. As agências criadas para captar recurso e os estudos desenvolvidos para as áreas de industrialização proporcionaram a estruturação da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), nos anos 1970 com o auxílio do Banco de Desenvolvimento do Paraná (BADEP) (NAZARENO, 2005). É nesse contexto que Jaime Lerner foi nomeado prefeito da cidade de Curitiba pelo governador Haroldo Leon Peres, em 1971.

O novo titular [Prefeito] era ex-diretor-presidente do IPPUC, ex-membro do grupo de acompanhamento da Serete e, conseqüentemente, totalmente identificado com o plano e o propósito de implementá-lo. Usando da posição obtida, ele imediatamente nomeou para todas as funções relevantes na administração os seus companheiros do IPPUC. Dessa forma eles assumiram os postos-chave do poder público e, por extensão, compuseram maciçamente os lugares do Conselho

Deliberativo do IPPUC. Seu nome: Jaime Lerner (OLIVEIRA, 2000, p. 100).

O IPPUC se fortalece definitivamente nos anos 1970, se tornando o órgão da gestão urbana que centralizava especialistas de diversas áreas. Praticamente todas as iniciativas da PMC se faziam dentro desse instituto. Sendo sua composição majoritária de arquitetos e engenheiros, além de planejar, o IPPUC também gerenciava e executava serviços tal como as obras e planos de vias estruturais, as áreas de lazer, etc. Ele tornou-se a instituição do topo da pirâmide decisora e hierárquica da PMC. *“Essa prática teve como consequência um elevado nível de arbitrariedade em certas decisões”* (OLIVEIRA, 2000, p. 103).

Por meio do IPPUC, a produção de Curitiba como imagem de cidade planejada se irradiava:

mesmo que inventada quando contrastada com dificuldades contemporâneas de periferização, favelização e poluição, ancorada num procedimento da administração municipal, que dá força aos trabalhos pioneiros do IPPUC [...] E mesmo hoje, apesar das transformações na estrutura governamental, que tiram do IPPUC sua centralidade administrativa, o simulacro inventado pelos urbanistas ainda convencem muitos sobre as necessidades da comunidade, da cidade (NAZARENO, 2005, p. 12)

A administração burocrática de Curitiba incorporou as práticas dos técnicos urbanistas com a identificação do discurso tecnocrata que procura isolar o conflito para resolver e ordenar racionalmente o espaço social. Como sugere Souza (1999), a autonomia dos arquitetos, enquanto agentes

da gestão urbana, criou um discurso e uma prática voltada para o uso da racionalidade instrumental, que se incorporou à administração municipal. Os tecnocratas obtiveram sucesso em lograr os créditos dos exemplos urbanísticos.

A isso deve-se acrescentar também um dado estrutural que remonta, pelo menos, à década de 30 e que vem dando mostras de invejável capacidade de sobrevivência: a mística da tecnocracia como instrumento de realização de uma administração “científica” e pretensamente “apolítica” (OLIVEIRA, 2000, p. 58)

Entretanto, a expansão das mazelas de Curitiba se desenvolveu mais fortemente na sua região metropolitana, sendo resultado do sucesso do planejamento de Curitiba. Pois as ocupações irregulares, poluição, etc., são mais facilmente instaladas em municípios vizinhos. O discurso hegemônico da “cidade modelo” esquece e deixa de lado a região metropolitana (OLIVEIRA, 2000).

O contexto da década de 80, do período de forte oposição ao regime autoritário, contribuiu para uma tentativa de esvaziamento do IPPUC. As gestões do PMDB com Mauricio Fruet e Roberto Requião durante 1983 e 1988 foram responsáveis pela criação das Freguesias²¹, que eram parte de um projeto de desenvolvimento policêntrico da cidade, de descentralização administrativa destinado à participação popular. Cabe ressaltar que o rol de atividades das Freguesias era conflitante com o modelo de planejamento da cidade, tal como ele era até então entendido: urbanização de favelas e vilas,

21 Veremos adiante a forma pela qual se deu esse processo, que mais tarde se transformaram nas Administrações Regionais, ou seja, o local onde se desenvolvem atualmente as APs.

distribuição e implantação de aparelhos urbanos, obras de pavimentação, etc.. No geral, ao PMDB restou uma retórica de apelo social por meio da criação de creches e mercados populares. O diferencial estava no discurso de condenação à tecnocracia tida como insensível às demandas populares (OLIVEIRA, 2000).

Contudo, na campanha de 1988 o resultado foi a vitória de Lerner, apesar de Fruet liderar as pesquisas. O fato é que a doze dias das eleições os outros candidatos (Algaci Túlio do PDT, Enéas Faria do PTB e Airton Cordeiro do PFL) renunciaram a favor de Lerner, que apresentava em seu discurso a retórica da valorização do campo administrativo e técnico sobre o político.

na reocupação de Lerner em 1989, havia uma confiança no discernimento deste prefeito sobre as carências da comunidade e uma aprovação consensual da população para o gerenciamento das questões municipais, embasadas no modelo de competência urbanística” (NAZARENO, 2005, p. 74).

A terceira administração de Lerner muda um pouco de enfoque e passa a valorizar mais a estética e a modelagem da cidade, principalmente com uma intensa propaganda de conteúdo discursivo de proteção ambiental. Há uma clara presença da crítica pós-moderna sobre o modernismo urbanista nessa nova abordagem da gestão de Lerner, no que concerne à valorização dos espetáculos urbanos de grande impacto visual (HARVEY, 1989). Evidenciou-se também uma face étnica de sua gestão, presente por meio de uma política do patrimônio histórico voltada para o

imigrante de origem européia “*notadamente daquela onde se originou a elite dirigente do período*” (OLIVEIRA, 2000, p. 56).

Em Curitiba o que de fato ocorreu fora um projeto político bem sucedido (OLIVEIRA, 2000). Havia uma relação estreita entre os urbanistas, autoridades políticas e grupos de interesse. Essa dimensão política da institucionalização do planejamento foi um fator importante, bem com a dimensão técnica-racional. Oliveira (2000) ressalta que em outras cidades, tal como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, etc., também haviam técnicos qualificados e que estiveram à frente do processo elaboração e implementação dos seus respectivos planos diretores. Mas mesmo assim não foram bem sucedidos sobre a gestão urbana. O diferencial de Curitiba foi a coordenação de ações políticas. O grupo do IPPUC soube articular os interesses empresariais com o Plano Diretor, em especial os setores industriais e de especulação imobiliária²² (OLIVEIRA, 2000).

O grupo dos políticos tecnocratas, iniciado com o neyismo na década de 1950 e fortalecido na figura de Lerner teve uma hegemonia clara até

22 Cabe relatar aqui o caso da instalação da Conectora Cinco, que se transformou em alvo de acusações quanto ao conjunto de obras realizadas numa área onde havia uma baixa densidade demográfica, num momento em que regiões densas e populosas continuavam sem infra-estrutura. Trata-se da continuação do eixo estrutural que liga Curitiba à Cidade Industrial, o Ecovile (o nome do bairro se deve ao momento no qual a PMC procurava difundir a propaganda de Capital Ecológica). Tal região era uma zona rural que foi rapidamente urbanizada e que posteriormente se tornou num local nobre, destinado à condomínios de luxo, ideal para especuladores imobiliários. Porém, “*O objetivo era assentar ali 70.000 pessoas, presumivelmente de mais baixa renda, uma vez que iriam residir nas proximidades da CIC [Cidade Industrial de Curitiba]: tratava-se do projeto da ‘Nova Curitiba’*” (OLIVEIRA, 2000, p. 176). O Banco Mundial destinou verbas para a realização das obras de infraestrutura urbana na área e o BNH teria liberado o dinheiro necessário para realizar as desapropriações. Contudo, a PMC alegou que o BNH não repassou a verba para as desapropriações, fazendo com que a URBS se “obrigasse” a realizar as referidas obras que transformaram a zona em uma área de luxo, de especulação imobiliária, para a qual já havia dinheiro disponibilizado pelo Banco Mundial. A pergunta que fica, entretanto, é por que não destinaram essa verba para a realização de obras em regiões populosas que realmente fossem carentes de melhorias urbanas? (OLIVEIRA, 2000).

2004. A sucessão de Lerner na PMC se deu nos anos de 1993 a 1996 quando a cidade foi governada por Rafael Greca, que em quase nada destoou do seu antecessor. Cabe ressaltar que as Administrações Regionais (Freguesias) receberam uma roupagem estética no seu mandato sob o signo de Ruas da Cidadania. O sucessor de Greca na PMC brindou mais uma vez o tecnocratismo, pois trata-se de outro ex-diretor do IPPUC: Cássio Taniguchi, que governou por dois mandatos seguidos a cidade (1997-2004).

A partir das eleições de 2004 esse grupo parece perder sua força. Parte dele aos poucos foi se redistribuindo e rearticulando. O Prefeito eleito dessa vez foi Carlos Alberto Richa (Beto Richa, PSDB), que foi Vice-prefeito da cidade na gestão de Taniguchi. A continuidade do tecnocratismo na gestão de Beto Richa se dá tanto pelas práticas ainda vigentes nas condutas da PMC, quanto pelo fato de que muitos dos Secretários, Administradores de Regionais e quadros de primeiro escalão de governo estão presentes no executivo municipal desde a década de 1970 e 1980. Dentre eles ex-presidentes do IPPUC²³. Assim, não há mudanças drásticas na condução da cidade e os sucessores de Ney Braga e Jaime Lerner apenas dão continuidade a esse modelo que: *“A despeito do esgotamento do plano diretor, persiste a mística de uma cidade planejada, que tem seu crescimento orientado por planejadores competentes e suas políticas públicas definidas de forma pretensamente racional e objetiva”* (OLIVEIRA, 2000, p.61).

23 Parte deles entrevistados na produção da nossa pesquisa.

4.3 CIDADE MODELADA: O VIÉS TÉCNICO-ESTÉTICO

Desde o início século XX o urbanismo modernista não possuía somente o racionalismo funcional como mote. Seus sistemas coordenados procuravam: “ordenar, fazer funcionar e **comunicar**” (grifo nosso) (FERRARA, 2007, p. 15). A década de trinta e o período entre guerras revolucionaram a sociedade com o surgimento e implantação dos sistemas de comunicação de massa. Na década de 1950 a televisão tornou-se a principal forma de comunicação.

A comunicação, portanto, é um elemento relevante na sedimentação de uma cidade e elas próprias também passaram a produzir sua comunicação em escala global, pela divulgação de imagens, pela construção de uma forma de vida cosmopolita, de espetáculos urbanos que contribuem para incrementar o turismo (CASTELLS, 1999). Em Curitiba, o que “*chama a atenção é a necessidade de planejar o futuro: planeja-se para progredir dentro de um itinerário de metas estabelecidas, reconhecidas e aplaudidas, porque apoiadas em uma racionalidade técnica*” (FERRARA, 2007, p. 17).

A utilização da propaganda pela administração pública em Curitiba começa a ser delineada nos anos 1940 com o Plano Agache. O referido plano obteve intensa publicização persuasiva, que embora encampada pela imprensa local, serviu de instrumento pela administração local para “legitimar” suas decisões. O urbanismo foi incorporado ao discurso do poder público, desencadeado por meio de procedimentos e valores limitados à visão dos planejadores. Essa estratégia apoiou-se em duas dimensões básicas: a técnica e a comunicativa (DUARTE, 2002).

Mas foi no Plano Serete que se apresentou pela primeira vez uma tendência que viria se confirmar nos anos noventa, de intervenções estruturais sobre a malha urbana somadas aos elementos de impacto visual. Essa estetização é induzida e a cidade é modelada entre soluções técnicas e persuasão publicitária. Forma e imagem passam a se relacionar, colonizando a esfera pública:

A eficiência comunicativa [publicitária] foi decisiva nos anos 40 ou na década de 70 até os dias atuais para, na sua recepção de massa, assegurar o apoio e o aplauso social da população que, embora sem participar diretamente dos planos e decisões, sente-se representada pela imprensa, nos anos 40, e pela publicidade, nos anos 70 (FERRARA, 2007, p. 161-162)

A percepção humana sobre o conhecimento da cidade provém da vivência apreendida no cotidiano, nas ações e usos habituais que produzem significados menos funcionais e mais simbólicos. Os cidadãos se apropriam da cidade enquanto história, identidade e paisagem. Os signos agem como representação dos significados que permitem verificar uma dimensão comunicativa nos efeitos desse sentido construído e difundidos tecnicamente por meio da publicidade e da estetização da cidade.

A arquitetura, o urbanismo e o planejamento da cidade surgem, então, como um dos elementos de distinção entre as demais cidades, na percepção do curitibano. Ou seja, *“temos a paisagem natural com seus estereótipos e a cidade construída pelo plano urbano, e como uma espécie de subgênero da paisagem natural, de forte apelo visual”* (FERRARA,

2007, p. 23). As imagens comunicativas permitem perceber os modos de produção da cidade enquanto signos de identificação.

Essa produção atinge os elementos materialmente construídos e também aqueles outros que, embora naturais, são mitificados e celebrados pelo plano urbano e pela estrutura comunicativa da cidade: a aura da paisagem é, ela também, construída e exige uma adesão visual imediata e corresponde à exacerbação do apelo da imagem que se produz e se reproduz de modo redundante (FERRARA, 2007, p. 30)

Há ainda a percepção de um Estado forte, controlador da imagem da cidade. Uma aprovação consensual dos estereótipos visuais do meio urbano. Pois, essa modelagem da paisagem pressupõe a racionalidade que trabalha as formas como um plano. *“A dimensão visual surge como acréscimo do caráter estético e icônico subjacente à ação governamental, portanto a cidade planejada, construída, modelada supõe caracterização crescente do domínio da imagem”* (FERRARA, 2007, p. 167). Nesse sentido, estetizar é postular um valor como norma:

Como prescrição anterior e inibidora da ação decisória [...] Essa lógica de ação supõe um Estado forte e dominador que proscree dúvidas e proscree crenças de pertencimento e identidade coletivas que a imagem solidifica iconicamente [...] há o risco de confundir a cidade que fala por ela [pela imagem] mais forma que do que função. Quanto mais a cidade se vê nos seus simulacros e slogans verbais e visuais, mais é dispensável conhecer a cidade que se esgota nas suas evocações e desconhece a realidade [...] essa é a lógica de uma dinâmica persuasiva: eliminam-se os movimentos processuais da semiose e o signo da cidade passa a ser dádico, um simples visual contemplativo

que elimina juízo, ação e decisão. Um simples olhar monológico (FERRARA, 2007, p. 168-169).

Curitiba apresenta uma imagem socialmente difundida que se relaciona ao mito de um discurso que procura reconstruir uma imagem dominante que almeja impossibilitar que outras leituras possam emergir. Esse mito acaba por adquirir um “*poder organizador sobre das práticas sociais e, portanto, da própria realidade social*” (KAUCHAKJE & ROSA, 2007, p. 106). E essa imagem dominante é a do mito do projeto urbanístico bem sucedido, do planejamento e gestão racional que se reveste de um conteúdo ideológico. A publicidade de uma Capital Ecológica ou Social, por exemplo, produz a idéia de diluição das desigualdades sociais atribuindo uma leitura homogeneizadora do real. Tal fato permite que uma elite possua prioridade na leitura da cidade, na medida em que os seus interesses se sobrepõem ao interesse comum do conjunto social (GARCIA, 1997). Essa situação se agrava quando os setores excluídos se apropriam dessa publicidade. Ou seja, quando:

há um consumo deste produto, ainda que não haja o ‘consumo’ dos direitos e garantias sociais a ele inerente, isto é, ainda que a experiência cotidiana e vivida por estes setores contradigam a imagem veiculada e introjetada (KAUCHAKJE & ROSA, 2007, p. 107-108).

Essa é uma relação entre mito e realidade. O mito organiza as práticas e a realidade social, como construção que expressa de forma seletiva a organização da realidade urbana. A imagem dominante reveste-se de conteúdo ideológico quanto ao projeto urbanístico bem-sucedido, de um

planejamento e uma gestão da cidade a partir do domínio técnico e racional (GARCIA, 1997). Essa leitura homogeneizadora do real tem “*como prioridade o cidadão genérico diante da ação urbanística*” (KAUCHAKJE & ROSA, 2007, p. 107).

Os agentes planejadores que ocuparam posições executivas na PMC conquistaram a hegemonia política por meio da conformação da cidade aos moldes do urbanismo modernista. Esse grupo produziu uma cidade-espelho, na qual os seus habitantes se identificam com ela, mesmo com um olhar fragmentado.

Ainda que se possa afirmar que o sucesso dos arquitetos urbanistas associa-se ao êxito “ideológico” em fazer as intervenções urbanas parecerem tão-somente processos de melhoria significativa da qualidade de vida do curitibano em geral, é preciso investigar como o discurso **técnico-estético**, entendido como ação e reflexão, construiu, ou confirmou, posições político-espaciais na cidade (SOUZA, 1999, p. 05) (grifo nosso)

Em Curitiba houve condições favoráveis para os técnicos legitimar e institucionalizar seu plano de intervenções urbanas, com autonomia a ação duradoura. Os agentes planejadores, em especial os arquitetos, galgaram uma posição hegemônica ao manipular seus “*saberes multidisciplinares e ferramentas técnico-estéticas capazes de normalizar a população e reproduzir uma certa ‘ordem urbana’*” (SOUZA, 1999, p. 06). A partir da concepção de “necessidades”, a população curitibana foi cuidadosamente classificada e distribuída.

Combinou-se em Curitiba ordenação urbana e reforma social num jogo capaz de codificar os fluxos numa cidade em plena expansão. Mas, no caso curitibano, é surpreendente o êxito da renovação conservadora da ordem urbana, explicável pela articulação de práticas organizadoras do espaço e normalizadoras dos comportamentos (SOUZA, 1999, p. 06)

Ao mesmo tempo em que as ações destes agentes interferem nas relações entre os grupos e classes que compõe a cidade, elas também determinam a sua ocupação e utilização de maneira diferenciada. A isso deve-se o fato de que em Curitiba o planejamento urbano não foi uma ruptura com os processos do passado: *“existem continuidades com bases urbanas modernas reproduzidas por médicos sanitaristas e, especialmente, engenheiros, desde o final do século passado”* (SOUZA, 1999, p. 07).

Curitiba ficou então dividida entre os princípios da Carta de Atenas, de Le Corbusier (1933), e as adaptações oriundas de uma realidade de tensões e problemas do momento. Um modelo contraditório de introdução de temas e práticas compensatórias que se combinam com adaptações à continuidade de um padrão técnico-estético: *“O fortalecimento nos anos 60 de uma governamentalidade, ou seja, o valor dado a uma administração racional e normativa da população afina-se com o espírito do planejamento e ajuda explicar alguns dos seus conteúdos”* (SOUZA, 1999, p. 08). O planejamento e a gestão urbana percorrem o circuito entre o poder do Estado, (vertical) e cai sobre os habitantes da urbe e a dispersão de forças que percorrem (horizontalmente) a cidade, interpelando os sujeitos por meio dos equipamentos de poder. A articulação dessas dimensões possibilita o comando do processo político como uma obra técnico-estética que mostra Curitiba como uma cidade planejada.

4.4 EVIDÊNCIAS DE UM PADRÃO COMPORTAMENTAL

Como vimos ao longo desse capítulo, a formação de um ideário técnico-estético de fazer política em Curitiba é algo que vem se apresentando junto com sua história como forma de prevalência da racionalidade instrumental sobre a comunicativa. O intuito dessa seção é apresentar alguns exemplos que configuram esse padrão comportamental, que possui como traço distintivo da PMC o seu viés técnico-estético, exemplificado pela constante tentativa de ordenação dos espaços públicos e normalização de comportamentos. Desta forma, o discurso e as práticas dos urbanistas conectadas às suas ações voltadas para o planejamento / gestão racional e estético da cidade constituem a população como objeto a ser moldado, invés de sujeitos críticos dotados de autonomia.

Como já foi dito, o urbanismo curitibano floresceu no contexto do avanço da racionalidade e de uma crescente preocupação do governo com população por parte dos órgãos e esferas da administração pública:

Os técnicos curitibanos [...] influenciados pela força das concepções do urbanismo modernista e suas proposições de reforma social pela transformação do ambiente, vislumbraram a oportunidade de tomar a frente um projeto de modernização da sociedade curitibana que significasse forjar as condições para o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, modificar o comportamento do “curitibano” em relação ao seu lugar na cidade e ao seu papel no caminho para o progresso (SOUZA, 1999, p. 294-295)

As intervenções na cidade aparecem sob o signo das “necessidades” inscritas na realidade da cidade “saudável”. Esse jogo surge para construir a identificação da vocação da cidade associada ao perfil e à história dos seus habitantes. Ao apresentar quais as “vocações” da cidade e os seus espaços “orgânicos”, os urbanistas também apresentavam as “disfunções”, os “apêndices”, os locais “inorgânicos” e diagnosticavam “perigos” que poderiam prejudicar o desenvolvimento “normal” e “saudável” de Curitiba. De todo modo, eles obtiveram sucesso na *“redefinição técnica e estética do espaço da cidade provocando ‘impacto’ e instaurando a racionalidade técnica como referencial do debate sobre o urbano”* (SOUZA, 1999, p. 295).

Essa forma de pensar dicotomicamente sobre a valorização positiva / negativa do espaço se fez de maneira associada à população que ocupava tais espaços: *“Tal estratégia estava presente no PPU de 1965 e foi atualizada e reproduzida ao longo das intervenções dos anos 70 e 80”* (SOUZA, 1999, p. 295). Essa medida acabou por restringir a convivência dos habitantes da cidade somente entre os seus iguais.

Para os “curitibanos”, os “iguais”, buscaram-se fórmulas que criassem uma identificação com o espaço da cidade e que permitissem a retomada, ou a consolidação da posse, desse espaço pelos seus donos “legítimos”. Aos recém-chegados, pobres, favelados, moradores da periferia, buscou-se fórmulas e práticas que conduzissem a uma “adaptação” funcional e normalizada de seus corpos à cidade “saudável” [...] O procedimento de levar o ‘mínimo’ necessário de normalização aos cantos mais distantes da cidade e gerar a dose certa de integração funcional do “Outro” teve na rede horizontal e modular de transporte um canal imprescindível. Talvez por isso Curitiba seja a

única capital brasileira na qual os equipamentos da rede de transporte por ônibus viraram cartão postal (SOUZA, 1999, p. 296)

Nesse contexto o processo de legitimação do Plano Serete se apresentou enquanto um ponto determinante para a história da cidade. Como resultado do PPU, o referido Plano Diretor para ser implementado necessitava legitimação perante a sociedade civil. Assim, tornou-se estratégica a prática de cooptação de movimentos pela simulação de abertura democrática de espaços de participação nos Seminários Curitiba Amanhã, de 1965, idealizados sob a justificativa de coletar contribuições da população para o Plano Diretor. Apesar de não excluir a possibilidade de surgir um plano alternativo durante os próprios Seminários, este serviu somente para legitimar decisões já concretizadas pelos urbanistas.

De fato, surgiram várias sugestões e críticas durante o seminário [...]. Destas, a mais perigosa foi a de um plano alternativo que privilegiava a avenida Marechal Floriano – de grande extensão, que fazia a ligação com o município de São José dos Pinhais – como eixo de crescimento da cidade, em oposição aos eixos norte-sul já estabelecidos ao plano Serete (OLIVEIRA, 2000, p. 95).

Essa proposta foi persuadida a não ser levada adiante, mesmo já havendo um grande contingente populacional habitando nessa área, que por conseqüência ainda eram carentes de melhorias urbanísticas.

É importante lembrar que as intervenções técnicas-urbanas se deram em Curitiba no período de ascensão das forças militares, com um forte apelo ideológico do planejamento racional, em especial, da crença no poder

da Arquitetura e do Urbanismo e sua capacidade de ordenar o espaço e o comportamento dos cidadãos.

No caso de Curitiba é nítido o esforço dos urbanistas em estabelecer um padrão de “participação” dos cidadãos no planejamento da cidade restrito ao reconhecimento e aprovação do “saber técnico” acima de qualquer discussão e interferência (SOUZA, 2001, p. 110)

No retorno de Lerner à Prefeitura de Curitiba, em 1989, a sua condução da administração pública, no entanto, faz com que no fim dos anos 1980 as Associações de Moradores e Amigos de Bairro se opusessem a um projeto de desfavelamento criado pelo Prefeito com a alegação de recusa da PMC em usar recursos técnicos para tornar salubres espaços tidos como insalubres (SOUZA, 2001). Trata-se de um padrão de comportamento que desconsidera o “outro”, que é visto como objeto, não como sujeito histórico, que denota a ausência da racionalidade comunicativa por parte desse grupo político que se formou a partir do discurso do saber técnico.

No que diz respeito à incorporação de arranjos institucionais, de normatividade democrático-participativa, o padrão de comportamento dessa elite administrativa (de viés técnico-estético que vê o outro como objeto de intervenção, por isso de razão instrumental) exemplifica-se com a instalação do COMTIBA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Curitiba). No processo de criação do COMTIBA, o Prefeito Jaime Lerner procurou instituir um Conselho de forma arbitrária, ignorando as conversas com o Ministério Público (MP) e com a sociedade

civil, engavetando o projeto que estava sendo negociado para a constituição de um Conselho plural, paritário e autônomo. Para criar o COMTIBA aos seus moldes, Lerner encaminhou à CMC a Lei 7829. Aprovada sancionada em 1991, tal decreto dava poderes para que o Prefeito nomeasse, dentre as entidades da sociedade, aquelas com relação próxima à Prefeitura, em geral, caritativas. A lei foi, porém, tida como inadequada pelo MP (Ministério Público) e uma segunda tentativa de instalação do COMTIBA foi acionada e concretizada pelo sucessor de Lerner, Rafael Greca. Em agosto de 1994, o Prefeito Rafael Greca editou o decreto 646, com conteúdo similar, mas com prerrogativas à PMC no gerenciamento do COMTIBA, como, por exemplo, de o Prefeito poder nomear não só as entidades não-governamentais, mas a diretoria do Conselho. Greca obteve um relativo sucesso na sua tentativa. Porém, houve um novo embargo do MP (SOUZA, 2003).

O sucessor de Greca, Cássio Taniguchi (1997-2004) também foi membro do IPPUC. Na sua administração, novamente houve a perpetuação de um padrão de comportamento técnico-estético na condução da PMC. No ano 2000 houve uma tentativa de parceria da UFPR com a Associação de Moradores da Vila Hortência, com o intuito de construção e manutenção de um poço artesiano na referida vila (uma ocupação irregular na periferia do município que teve seu início na década de 1980). Segundo Ultramari (2005), “*a completa ausência do Estado, no entanto, inviabilizou a sustentabilidade temporal das ações desenvolvidas*” (p. 146), que ocorreu devido à postura da PMC de não reconhecer a presença e existência da comunidade na área. O motivo desse não-reconhecimento das trezentas

famílias que ali residiam era a alegação de que a área ocupada era de preservação ambiental (APA) ²⁴. Essa postura ocorreu:

sustentada pela forma da lei e por uma visão meramente tecnicista [...] pelo caráter ambiental da área ocupada, estaria dificultada qualquer ação conjunta entre o município, que se fundamenta em padrões biofísicos para justificar a não-ocupação da área (ULTRAMARI, 2000, p. 146).

A área somente foi regularizada e contemplada com equipamentos urbanos a partir de 2004 (CLEMENTE, 2008), na gestão de Beto Richa – sucessor e vice-prefeito de Cássio Taniguchi.

Beto Richa também representa esse grupo que “*comandou suas primeiras Audiências Públicas [...] com tentativas de não permitir a ocupação desse espaço público por grupos opositores*” (SOUZA, 2003, p. 08). A elite que se instalou em Curitiba não deu espaço à oposição. Restando o domínio de um grupo, que transitou e transita por partidos, mas que teve sua gênese no período militar (OLIVEIRA, 2000).

Vimos que esse padrão de relacionamento da PMC com a sociedade advém de longa data. Podemos ainda ressaltar algumas das considerações sobre o vazio cultural de Curitiba, tal como o declínio do carnaval curitibano (SOUZA, 1999). Os carnavalescos curitibanos foram “convencidos” pelos técnicos planejadores sobre a falta de “vocação” da cidade para a maior festa popular do país. Pois o carnaval representa a tomada da cidade pelas camadas populares, um ritual provisório de

²⁴ O fato da área ser uma APA, torna esse exemplo delicado. Porém, o nosso intuito com ele   chamar a aten o para as justificativas das a es ou ina es da PMC e seus técnicos.

inversão dos papéis hierárquicos da sociedade. Por meio dele os “diferentes”, os “outros”, assumem o comando da situação e do espaço. Nesse sentido, a Curitiba planejada não pode tolerar, não mais, tamanha “subversão”. Os desfiles devem ocorrer em locais neutros, tal como o Centro Cívico e a Rua João Negrão. Os bailes dos clubes e de rua esvaziaram-se e tem um perfil somente “familiar”. Essa situação chega a tal ponto que a promoção turística da cidade se dá pela imagem do lugar do não-carnaval, do espaço racional e planejado, esteticamente desenhado, de “primeiro mundo” e com uma população de perfil europeu (SOUZA, 1999).

Souza (1999) lembra uma entrevista de Paulo Leminski em 1978, quando o escritor mostra-se preocupado com a cidade por não produzir mais nada em termos de cultura. Uma das explicações de Leminski é a ausência de contato entre as classes sociais, principalmente com as classes populares e suas manifestações culturais. O contexto da capital paranaense teria bloqueado a criatividade popular que poderia fornecer uma cultura mais sofisticada. Uma cidade que não produz cultura propicia um laboratório para as experiências arquitetônicas, administrativas e publicitárias, bem como modos de vida importados de grandes centros. Isso consolida o caráter de uma cidade sem identidade própria, tendo somente uma identificação com o espaço técnico e esteticamente planejado e controlado. Esse vazio cultural revela-se, por exemplo, com o forte investimento municipal em associar a fisionomia da cidade com as obras de Poty Lazzaroto. O efeito é o reforço da subordinação estética ao técnico (SOUZA, 1999).

Não por menos também houve forte investimento no natal como a maior festa da cidade, momento de congregação familiar, em substituição do Carnaval. O local da festa natalina é a Rua XV de Novembro, onde crianças cantam num coral na janela do Palácio Avenida, sede do extinto banco Bamerindus.

A Rua XV é o lugar planejado para o encontro seguro e ordenado dos iguais, o calçadão que, como sugeria o PPU, constituiu-se como espaço onde as flores das casas de família foram projetadas para a rua. O efeito é de projeção também dos códigos domésticos para o espaço público. A Rua XV, que merece um estudo à parte, é a sala de visita da cidade ‘saudável’ e bem comportada (SOUZA, 1999, p. 299)

O natal substituindo o carnaval relaciona-se com o caráter da cidade planejada técnica e esteticamente, sob influência do urbanismo modernista e sua em tentativa de moldar comportamentos numa reforma social.

A Rua XV planejada como sala de estar, com bancos em “U”, tendo “lustres” [postes de iluminação pública de baixa altura] a iluminá-la, tapetes de “petit-pavê” e flores que completam a decoração, transfere um espírito familiar para o espaço público transfigurando-o em privado, onde, só se encaixa uma festa tradicional e conservadora como o natal, cujo significado maior é a congregação da família cristã e consumidora. A cada final de ano a ‘população’ adaptada ao meio urbano pode colocar-se passivamente na Rua XV e observar emocionada o espetáculo do coral infantil nas janelas do Palácio Avenida, tal qual o gesto repetido ao longo do ano de contemplação da cidade como obra técnico-estética (SOUZA, 1999, p. 300)

O efeito de estetização e naturalização das práticas de poder atua sobre o comportamento dos indivíduos. Esse é um dos fatores explicativos do sucesso do urbanismo em Curitiba e da perpetuação do mesmo grupo no comando da cidade. Mais que isso, tal situação se revela como: *“uma cidade que vive a tensão de se querer diferente e temer as diferenças* (SOUZA, 1999, p. 300).

Cabe agora demonstrar a forma pela qual esse padrão comportamental, de viés técnico estético (por isso de racionalidade sistêmica) têm se reproduzido no âmbito institucional das APs, com a tentativa de controle do ritmo da participação e dos procedimentos deliberativos.

5 AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM CURITIBA

5.1 NOTAS DE CAMPO SOBRE A DINÂMICA DELIBERATIVA DAS APs

Nesse último capítulo apresentaremos uma descrição da dinâmica interna das APs realizadas tanto pelo executivo municipal quanto pela casa legislativa no ano de 2009 e 2010. A metodologia utilizada foi a descrição etnográfica e entrevistas em profundidade²⁵, que possibilitaram interpretar nosso objeto e traduzi-lo de acordo com as categorias teóricas que levamos para o campo. A análise das notas de campo e das entrevistas foi organizada de acordo com categorias e características que são capazes de afetar o próprio transcurso de um processo dialógico.

Como mencionamos na introdução, buscamos operacionalizar a teoria deliberativa mediante a adoção (adaptada) das variáveis propostas por Faria e Ribeiro (2010): desenho institucional, contextuais, políticas, espaço-temporal e *accountability*, cuja caracterização e funcionamento podem fornecer pistas para análise e avaliação de processos deliberativos reais, mormente de seu alcance e qualidade do ponto de vista da ampliação da participação cidadã e da construção de uma democracia substantiva.

5.1.1 Desenho institucional

A primeira variável a considerar em nossa comparação é o desenho institucional, vale dizer, o projeto formal do espaço participativo que, para

25 Explicitados no capítulo introdutório.

os nossos propósitos, inclui: Arcabouço institucional e funcionamento; Condições da participação; e a dinâmica de deliberação, noutros termos, como se dão a discussão e a deliberação.

5.1.1.1 *Arcabouço institucional e funcionamento*

As APs iniciaram como ferramentas gestoras do executivo municipal com vistas à construção da LDO e da LOA – Art. 165/CF88. Como um arranjo institucional que se pretende participativo, elas são disposições legais do artigo 44 do Estatuto da Cidade, que reza a promoção do debate, a transparência e a publicidade da gestão pública bem como o incentivo à participação popular na formulação da agenda orçamentária municipal.

As Administrações Regionais são o lócus das reuniões entre a sociedade e o Estado nas APs. São estruturas de descentralização administrativa divididas em escopos de acordo com a demografia da cidade, abarcando todos os bairros. Cada Regional engloba aproximadamente uma população de 120 mil a 200 mil habitantes (IPPUC, dados de 2007) e funcionam como espécies de subprefeituras nas quais todas as secretarias municipais mantêm núcleos de atendimento.

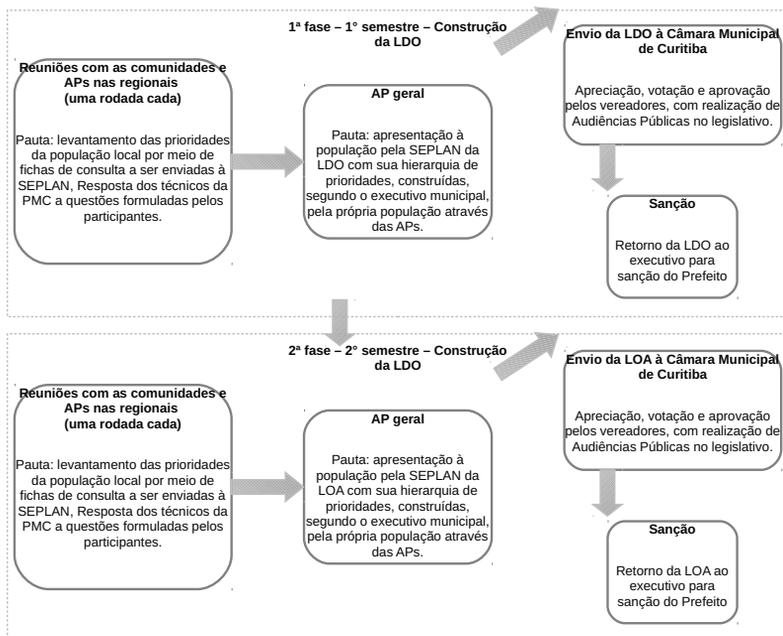
O processo participativo constitui-se de duas fases processuais de consultas populares e sugestões sobre a construção do orçamento do município (Quadro 1). A primeira, visando à construção da LDO, é cumprida no primeiro semestre de cada ano. Realiza-se uma rodada de APs nas regionais e bairros da cidade e mais uma AP geral²⁶ na qual a PMC, por

26 “Geral” é o termo dado pelos próprios técnicos da PMC para designar essa AP de apresentação e sugestões finais da LDO e LOA.

meio da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), apresenta à população a LDO com sua hierarquia de prioridades, construídas, segundo o executivo municipal, pela própria população através das APs. Ao término dessa fase, a PMC envia a LDO para a CMC. Votada pelos vereadores, a LDO retorna ao executivo para sanção do Prefeito. A segunda fase ocorre no segundo semestre e visa à confecção da LOA. O procedimento é o mesmo, ou seja, uma rodada de APs em cada Regional e mais uma AP geral na qual a SEPLAN apresenta à população a LOA, para em seguida enviá-la para a Câmara dos Vereadores. Do ponto de vista formal, trata-se de processo meramente consultivo, distante dos requisitos da deliberação, que demandam a participação cidadã efetiva nas *decisões* de interesse coletivo.

As APs da PMC acontecem nas Ruas da Cidadania, símbolos de uma arquitetura pós-modernista, devido a seu caráter descentralizador e plurifuncional. Na CMC elas ocorrem na própria casa legislativa. Naquelas que se realizam nas Regionais localizadas próximas ao centro da cidade sempre há um funcionário que recebe os cidadãos quando estes chegam ao ambiente, já empunhando um livro de presença, na qual há uma pergunta de identificação da entidade a que o indivíduo pertence ou representa. Nas Regionais mais à periferia do município esse tipo de recepção é raro e o livro de registro de presença circula no espaço durante a reunião. Todas as APs, tanto do executivo quanto do legislativo, são registradas em termos audiovisuais, gravadas por câmeras da Secretaria Municipal de Comunicação.

Quadro 1: Cronograma das Audiências Públicas Orçamentárias de Curitiba



Fonte: Elaboração própria

Todas as APs, tanto no executivo quanto no legislativo, começam pela leitura do edital de convocação do encontro, avisos e enaltecimentos de caráter publicitário à PMC, seguidos pela apresentação da base legal que as institucionaliza. Após essa formalidade, ocorre uma explicação pedagógica sobre como se constitui a agenda orçamentária no que diz respeito à construção da LDO e LOA. Em seguida é realizada uma explicação sobre como ocorrerá a participação dos cidadãos e como eles poderão contribuir para a confecção do orçamento.

5.1.1.2 Condições da participação

No executivo a participação, padronizada, ocorre mediante uma Ficha de Consulta Pública (ANEXO I) que o cidadão preenche e encaminha à mesa diretiva²⁷. No folheto, há a pergunta sobre qual área a Prefeitura deve investir e qual melhoria deve ser realizada em seu bairro. Em algumas Regionais separa-se um tempo, de quinze a vinte minutos, para discussão e preenchimento das fichas de consulta pública.

Enquanto os funcionários da Regional recolhem as fichas e as encaminham para a mesa diretiva, sempre há um pronunciamento de algum Secretário Municipal. As fichas são separadas por temas (saúde, educação, habitação, etc.) e encaminhadas para os técnicos e burocratas da PMC que por sua vez respondem os questionamentos e apontamentos dos folhetos. Frise-se que quem coordena as APs são os Administradores das Regionais, cargo e função que se mostra de suma importância para andamento da reunião.

As reuniões gerais, de apresentação de LDO e da LOA (que correm no centro da cidade), apresentam o mesmo formato procedimental, de questionamentos encaminhados pela ficha de consulta e respondidos por áreas temáticas. Uma diferença das duas reuniões gerais em relação às outras é que elas são mais expositivas sobre a base legal do orçamento, dos resultados das consultas populares, do plano diretor etc.. Ou seja, há uma densa exposição de *slides* e explicações técnicas que se assemelham a uma

²⁷ Mesa diretiva é como designaremos o grupo de pessoas que comanda a reunião e organiza o debate nas APs.

grande aula sobre como se constrói um orçamento. Ao menos é como nos sentimos no auditório, numa aula tradicional e pouco problematizadora. A burocracia apresenta quais são as prioridades dos bairros que foram apresentadas nas APs. O orçamento é exibido de forma a demonstrar aquilo que “*se pode e não se pode gastar*”, sempre denotando o que cabe no planejamento de governo.

Na CMC, a AP se inicia com o mesmo padrão daquelas realizadas pelo executivo municipal, com uma exposição da sua base legal e leitura de edital. Há ainda uma apresentação extremamente técnica (por um consultor econômico) sobre a gestão orçamentária do município. Sua mesa diretiva é formada pelos vereadores que fazem parte da CPFEF, que convoca a AP. O presidente da Comissão é quem coordena o encontro e junto com ele mais dois parlamentares compõem a mesa diretiva. O procedimento de debates é bem divergente das APs do poder executivo. Não há fichas de consulta e são concedidos três minutos para cada inscrito, com direito a réplica e tréplica. É interessante perceber essa diferença de procedimentos em cada âmbito institucional. No executivo ela é tuteladora, procurando evitar a fala dos partícipes, enquanto que no âmbito legislativo é dado um tempo de pronunciamento para as intervenções. Deste modo, a fala (preponderante para a teoria discursiva) está garantida no parlamento, favorecendo a dinâmica deliberativa.

5.1.1.3 *Discussão e deliberação*

Como já foi dito, as APs não possuem poder decisório, apenas consultivo. A decisão é prerrogativa do executivo municipal, mais

especificamente da SEPLAN (vinculada diretamente ao IPPUC) e SMF (Secretaria Municipal de Finanças). Todavia, se não há decisão, há pressão. Mesmo com um formato que não ajuda a promover o diálogo, houve muitos momentos de contestação e elementos de conflitos argumentativos. O mesmo também vale para a CMC, onde não há poder decisório, apenas consultivo. Pois, os parlamentares procuram realizar suas emendas à LDO e à LOA com vistas às demandas apresentadas pela população nas APs (que serve como uma espécie de “termômetro” social), onde também tem pressão por parte da sociedade civil, em menor medida que no executivo, mas há.

No que reporta às discussões, em todas as APs da PMC os procedimentos comunicativos são por meio de microfones que são coordenados pela mesa diretiva. Em poucos casos há microfones sem fio que vão até o público. Assim, os microfones são mal usados no que diz respeito aos procedimentos dialógicos. Em muitos casos os cidadãos precisam ir buscá-los na mesa diretiva, privilegiando os que estão mais próximos dela. Nas APs que apresentam um “auditório” com um “público ansioso e agitado”, os funcionários das Regionais até procuram levar os microfones para os cidadãos. Vereadores e demais autoridades políticas que transitam entre uma e outra AP possuem prerrogativa de fala, eles podem utilizar o microfone quando querem para realizar seus pronunciamentos, quase sempre de enaltecimento à PMC e ao Prefeito.

Há a tentativa de racionalização dos discursos através do controle dos meios comunicativos. A comunicação, elemento central da prática deliberativa, deixa muito a desejar denotando a dificuldade de rompimento das barreiras sistêmicas instrumentais, nesse modelo.

Mas mesmo com um formato que não ajuda a promover o diálogo, houve muitos momentos de contestação e elementos de conflitos argumentativos. E tais momentos discursivos conseguiram se desenvolver mais nas Regionais onde observamos maior sentido de comunidade. Vejamos alguns exemplos: numa AP houve uma forte demanda por pavimentação e várias intervenções nesse sentido, desestabilizando emocionalmente os burocratas governamentais. As cobranças dos moradores eram diretas aos “*arquitetos e engenheiros*”, afirmando que “*tapa buraco não resolve*” (“remendos” às ruas esburacadas). No momento dessa discussão, uma senhora se levantou e foi até a Mesa Diretiva pegar o microfone para falar, sendo que em sua argumentação ela realizou um comparativo entre as ruas do seu bairro (com buracos e “tapa buracos”) com as ruas do bairro Rosa (um dos mais equipados urbanisticamente da cidade e com elevados índices socioeconômicos). A reação do Administrador foi a de fornecer respostas justificadoras e de apresentar um tipo de discurso prolixo do ponto de vista técnico. Em meio ao auditório, começou um “*zum zum zum*”, ou seja, as pessoas reagiram de forma negativa, de reprovação à fala do burocrata. Automaticamente mais pessoas começaram a intervir (com e sem microfone) reclamando sobre a pavimentação.

A reunião torna-se um debate geral, porém os *feedbacks* dos técnicos da PMC continuam a justificar, alegando que o que ocorre hoje em dia é o “*preço do passado*”, do uso constante do asfalto e seu desgaste, afirmando a impossibilidade de resolver todos os problemas da cidade em uma gestão. “*Não vai dar para pavimentar tudo e haverão priorizações. Richa (o Prefeito) está em Washington (EUA) buscando recursos financeiros*”. O

Administrador então passa a defender os “tapa-buracos” e exacerba que “*temos um planejamento e vamos segui-lo!*”, num tom de “bronca”, chamada de atenção.

Outro exemplo, também de uma Regional com maior senso de comunitarismo, foi a intervenção da funcionária de uma escola que já havia “*trinta anos*” que precisava de manutenção na eletricidade e soluções para problemas do envolvimento dos alunos com drogas e violência. A réplica às reivindicações foi, novamente, em tom de “bronca” por parte da representante da Secretaria Municipal de Educação (SME): “*A escola é de 24 anos, não 30! E já ganhou melhorias, uma quadra coberta e ampliação*”. Segundo a funcionária governamental ainda: “*há previsão para mais melhorias, mas a escola não está ‘caindo’*”. Na tréplica, a funcionária da escola disse que o telhado estava para cair, o que já havia ocorrido com a clarabóia. Nesse momento o Administrador tenta dar a palavra a um Secretário municipal que acabara de chegar, para ele fazer um pronunciamento, porém não consegue devido ao debate intenso sobre a escola, que continua com a representante governamental alegando que houve reformas na escola e que “*não está chovendo nas crianças*”. A resolução do confronto se dá quando ela se dispõe a ir à escola, gerando aplausos do “público”.

Ao contrário desses exemplos de APs mais à periferia do município, numa AP de uma Regional mais próxima ao centro, por conseguinte, mais equipada urbanisticamente, um cidadão representando uma entidade associativa voltada a ações sociais esboçou que “*isso não é uma Audiência Pública*”, argumentando a ausência de processos deliberativos e decisórios. Entretanto, sua intervenção não empolga e não tem continuidade.

Intervenções e rompimentos com o padrão estabelecido de controle sobre os procedimentos foram menos constantes nas Regionais mais centrais.

Na AP geral de apresentação da LDO, houve uma demanda não verbal, uma manifestação reivindicatória de uma organização associativa por meio de duas faixas requerendo um centro de terapia e ginástica e ruas asfaltadas. A atitude da organização despertou a atenção de um Secretário municipal, que acabou por descer do “palco” durante o encontro para conversar com tais cidadãos. O Secretário observou algumas fotografias e dialogou com os manifestantes, mas de forma silenciosa (sem debate aberto a todos).

Importante ressaltar também que as APs são marcadas pelos discursos políticos de exaltação da imagem da PMC e do Prefeito. Uma propaganda que procura construir a imagem de gestão democrática, de “*ouvir a população*”. São sempre exaltações que tentam mostrar as qualidades do gestor “*sensível à democracia*”. Após discursos (que toma bom tempo dos debates) há o acompanhamento de aplausos do auditório, do “público”. Quase sempre quem começa os aplausos são os funcionários governamentais da PMC que ocupam as primeiras fileiras de cadeiras dos auditórios.

Os louvores aos participantes são sempre atributos das falas dos vereadores, Secretários de governo e Administradores das Regionais. Um exemplo é o de uma representante da Secretaria de Educação que apresenta índices nacionais e municipais sobre o tema e faz questão de destacar a sensibilidade do Prefeito para com a educação infantil, recebendo muitas palmas do “público”. Da mesma forma, algumas associações de moradores fazem questão de agradecer ao Prefeito benesses recebidas e nessa situação

específica parece-nos correta a interpretação de dádiva, de intercâmbio e fluxo de bens não econômicos que desperta o senso eterno de gratidão para quem “doa” (MAUSS, 1974).

No tocante ao Legislativo, a dinâmica conflitiva foi muito mais intensa. Boa parte das intervenções dos partícipes foi em tom de crítica ao poder executivo e as suas APs. Tal como um cidadão que reclamou muito do tipo de participação que ocorre nas Regionais. Segundo ele, não há respostas da PMC ao que vai na “*maleta preta*” de propostas enviadas à SEPLAN (que confecciona a peça orçamentária): “*Somos palhaços, não somos levados a sério*”. O manifestante pede para que os vereadores fiscalizem as APs do executivo. A réplica da mesa diretiva é a de que as demandas apresentadas são muito específicas e a administração pública municipal recolhe as consultas populares com o intuito de “*sentir*” as expectativas da população, porque a LDO e a LOA procuram atingir o bem coletivo e não o bem parcial. O integrante da mesa diretiva que responde ao cidadão se contradiz, porém, ao afirmar que “*quem chora mais e faz mais pressão ganha mais*”, e termina sua fala afirmando que PMC precisa ser mais receptiva.

Uma terceira pessoa, uma senhora, se envolveu nesse debate, afirmando que as APs precisam ser mais claras (ter regras mais claras). Segundo ela, é preciso regulamentar o OP para a população poder “*acompanhar melhor*” as decisões sobre a gestão orçamentária. Nesse momento, o consultor econômico da CMC interveio e comentou sobre o aspecto consultivo da AP, afirmando que se torna necessário que ela possua poder decisório. O debate se torna dinâmico e o primeiro falante, que

iniciou a questão, esbraveja e diz que é por isso que “*vim para cá*”, para a AP da CMC.

Outra indagação partiu da própria mesa diretiva da casa legislativa, de um parlamentar que questionou alguns aspectos da composição orçamentária e reivindicou que alguém do executivo deveria estar lá para explicá-los: “*o poder executivo precisa ser transparente*”. Um vereador lembrou que o Secretário de Finanças iria à Comissão, porém, o indagante respondeu que a presença do Secretário não era para os vereadores, mas para a população, uma vez que muitas pessoas ficam com dificuldade de entender as questões técnicas. Novamente surgiram questionamentos sobre a falta de poder decisório das APs do executivo. Um vereador presente no “público” do auditório falou que há muitas reivindicações e, por isso “*temos que cobrar o executivo dos feedbacks que são dados muito poucomente à população*”, provocando alguns aplausos esparsos.

5.1.1.4 Síntese

Comparando-se os dois desenhos institucionais, conclui-se que o poder legislativo de Curitiba aproxima-se um pouco mais das prescrições da teoria deliberativa. Quando se consideram o arcabouço institucional e o funcionamento do desenho, tanto a CMC quanto a PMC, apresentam uma aderência nula à referidas prescrições. No que tange às condições de participação, o estes indicadores são um pouco mais elevados, isso porque os espaços de participação existem (com melhores condições no parlamento), mas não implicam a possibilidade de os participantes deliberarem de fato. Finalmente, considerando os processos de discussão e

decisão, como a decisão não está prevista nas APs de nenhum dos dois âmbitos, a sua proximidade com a teoria deliberativa é baixa, por mais que os impedimentos sistêmicos sejam rompidos mediante a ação dos partícipes.

5.1.2 Variáveis contextuais

Este conjunto de variáveis visa ao levantamento de dados relacionados ao grau de associativismo civil de cada espaço de participação, no que tange a sua ocupação efetiva pelas organizações associativas e à conformação dos grupos políticos que dirigem os esquemas participativos.

5.1.2.1 *Grau de associativismo civil*

A inexistência de dados globais de associativismo civil em Curitiba torna impossível uma comparação efetiva, ao menos do ponto de vista quantitativo. O único dado que obtivemos através da Prefeitura, foi o número de 893 organizações associativas, com uma heterogeneidade bastante grande: Associações de Moradores, Clubes de Mães, Conselhos de Segurança, ONGs, etc..

A partir do que observamos, Curitiba pode estar em meio a um ponto de inflexão em sua dinâmica associativa. Ainda que o processo não atinja o tecido social como um todo, nota-se um movimento de vizinhança, com maior autonomia e menos preso aos ditames do clientelismo em comparação com um histórico de associações tuteladas pelo executivo

municipal. Independentemente das intenções (declaradas ou não) do grupo que implantou o arranjo participativo e com todos os limites, percebemos que a existência do espaço produz uma participação mais ampla e eficaz, que as aproxima dos pressupostos da teoria deliberativa.

A par de suas limitações, as APs têm um caráter de esfera pública formal que possibilita pressões externas por parte da população organizada. O aumento ano a ano do número de participantes²⁸ aponta a potencialidade desse arranjo institucional, sendo sua existência em si um complicador do jogo político. O problema é que esse aumento da participação destina-se somente ao âmbito executivo. As APs do poder legislativo sofrem de uma ocupação extremamente baixa por parte da sociedade civil.

5.1.2.2 *Conformação dos grupos dirigentes*

Os movimentos pela democratização nos anos 1970 no Brasil lutavam contra o autoritarismo e também por maior participação política, principalmente no âmbito local, em face da modernização conservadora do período autoritário. O surgimento de esferas públicas formais (Conselhos Gestores, OPs, etc.) representa um reflexo posterior dessa constelação de fatores (DAGNINO, 2002). Curitiba, no entanto, se apresenta como um caso desviante, em que o grupo político que manteve sua hegemonia sobre a administração pública originou-se do próprio Estado Burocrático-Autoritário. *“Trata-se de um grupo que funda sua legitimidade, principalmente, ‘no discurso da competência’ técnica no planejamento*

28 Número de sugestões encaminhadas à PMC mediante as APs: 8,8 mil para a LDO/2007, 12 mil para a LDO/2008, 15,3 mil para a LDO/2009 e 18,2 mil para a de 2010 (Prefeitura de Curitiba, 2010).

urbano” (SOUZA, 2003, p. 05), vale dizer, da intervenção no reordenamento espacial da cidade com base numa argumentação técnico-racional.

A ênfase dada às APs, na capital paranaense, emergiu quando Beto Richa, PSDB, venceu as eleições municipais de 2004 sobre candidato do PT: Ângelo Vanhoni. Durante o processo eleitoral, muitos debates foram realizados em torno da tendência tecnocrática da PMC, bem como o candidato petista apresentou propostas de implementação do OP. Findo o processo eleitoral, o Prefeito eleito (mesmo sendo o candidato situacionista e Vice-Prefeito da gestão que havia acabado de encerrar, de Cássio Taniguchi) procurou realizar uma gestão mais próxima da comunidade. Ou seja, Beto Richa procurou politizar as formas de comunicação e interação com a sociedade curitibana. É neste contexto que a partir de 2005 as APs ganham destaque em Curitiba. Trata-se de um requisito legal que passou a receber forte conotação de teor participativo no que diz respeito à construção da agenda orçamentária da cidade.

A gestão do PSDB em Curitiba se mostrou emblemática, uma vez que ela representa uma forma quase que estratégica de combinação entre um modelo tecnocrático e um modelo voltado à participação societária, até devido às pressões provenientes da esfera pública. O fato de Beto Richa ser filho de José Richa – político ligado aos movimentos da redemocratização – mas também ter sido Vice-Prefeito de Cássio Taniguchi (que depois de Jaime Lerner, é o melhor exemplo de um prefeito tecnocrata de Curitiba) aponta nessa direção combinatória. Outro exemplo desta convergência de correntes políticas na gestão de Beto Richa é o fato de que nela aglutinam-se em seus cargos de primeiro escalão tanto nomes que pertenceram ao

MDB, quanto nomes historicamente ligados ao grupo que se formou ao redor de Lerner (NAZARENO, 2005). Essa constelação de forças impactou na forma pela qual se formou as APs, bem como a sua dinâmica interna, na qual há ainda há a tentativa da reprodução do padrão comportamental, a saber: da legitimação das decisões pelo discurso da competência técnica (SOUZA, 2003).

No que se refere à CMC quem comanda e dirige as APs são os vereadores que compõe a CPFEEF. O presidente da Comissão e a maioria dos outros parlamentares fazem parte da base governista. Contudo, há oposicionistas e parlamentares vinculados à partidos de orientação ideológica de esquerda, sobretudo do PT, na CPFEEF. Sendo que ao menos um destes faz parte da mesa diretiva da AP da CMC. Esse dado é relevante por indicar que há mais pluralidade e embates político-ideológicos no Legislativo do que no Executivo. Da mesma forma, essa paridade “oposição-situação” na mesa diretiva aponta para a CMC como mais capaz para lidar com o pluralismo de valores dos mundos social e político.

5.1.2.3 *Síntese*

As variáveis contextuais vinculadas aos processos participativos apresentam um comportamento próximo nos dois âmbitos. Na PMC, embora haja um setor associativo quantitativamente representativo, nota-se forte tutela por parte do Estado, razão porque, do ponto de vista do grau de associativismo civil, consideramos a aderência aos elementos constituintes da teoria deliberativa relativamente baixos. Na CMC o esvaziamento do arranjo participativo devido a sua não procura pelas organizações

associativas, o distancia dos referidos elementos. No tocante aos grupos políticos dirigentes, sem a intenção de valorar a posição deles no espectro ideológico, parece que esta acaba tendo efeito nos objetivos e estratégias envolvidos na constituição dos arranjos. O resultado é que em Curitiba o grupo dominante implantou as APs apenas sob o peso de constrangimentos institucionais advindos do plano federal e as tem usado como parte de sua propaganda. Desse modo, a aderência à teoria deliberativa é baixa. Analisando-se a mesma variável no legislativo, este parece equilibrar mais este viés tecnocrático, devido à mesa diretiva que comanda o encontro comportar tanto a base de apoio do governo quanto a oposição.

5.1.3 Variáveis políticas

Este conjunto inclui: o alcance da representação e participação popular, bem como o seu poder de deliberação.

5.1.3.1 *Alcance da representação e participação popular*

Há uma ausência de dados mais aprofundados em Curitiba que seja capaz de especificar o grau da representatividade alcançada dentro das APs. Essa ausência ocorre por dois motivos: primeiro porque a PMC e a CMC não procuram identificar quem são os atores que ocupam esse espaço público²⁹ (o que por si só já é um dado); e segundo, porque como ainda é um fenômeno relativamente recente há uma carência de estudos sobre esse

29 Isso indica uma certa precariedade do processo, pois a PMC e a CMC até o presente momento não desenvolveram instrumentos que permitissem levantar o perfil socioeconômico do público das APs.

objeto. Porém, nossas observações trazem indícios de que é a camada mais pobre da cidade que participa e ocupa este espaço – justamente aqueles setores que mais foram marginalizados pelas políticas de cunho tecnocrata das décadas anteriores.

Nas APs dos dois âmbitos a participação é totalmente aberta a todos os cidadãos, tanto os “não-organizados” (sem vinculação associativa) quanto os “organizados”. Nessa perspectiva, ela se mostra como uma esfera pública formal que atende aos preceitos da teoria deliberativa. No entanto, os participantes na sua maioria são Associações de Moradores e de Amigos de Bairro que buscam pressionar o executivo para a melhoria de aparelhos urbanos, apresentando demandas que passam mais por uma dimensão cooperativa para com o Estado do que pela via do conflito político-ideológico, oferecendo um tipo de padrão de legitimidade democrática que se têm os “ares” dos modelos corporativistas de tomadas de decisão (OFFE, 1989).

Outro aspecto importante a ressaltar é a forte presença da burocracia municipal (um representante de cada órgão de serviços da PMC e demais funcionários espalhados no “público” do auditório) nas APs do executivo para sanar as dúvidas e responder as demandas populares. A comunicação plasma-se, portanto, pelo discurso tecnocrático, o qual a maioria dos representantes da sociedade civil não tem condições de responder ou discutir, prevalecendo uma desconstrução dos argumentos das demandas sociais e do processo deliberativo. Fica a percepção da prevalência da racionalidade sistêmica, de viés instrumental e estratégico por parte da PMC sobre decisões estatais.

Não podemos deixar de ressaltar, novamente, que neste ponto, nas APs do legislativo não têm a mesma quantidade de partícipes como na proporção das do executivo. Por mais que a CMC ofereça uma condição mais qualificada de acolhimento da opinião pública seu espaço fica esvaziado. Vale dizer que em alguns dos seus encontros haviam funcionários da CMC e assessores parlamentares na mesma proporção que membros da sociedade civil. É contundente a percepção de eficiência que a população possui dos âmbitos executivo e legislativo. As demandas são muito mais direcionadas à PMC do que à CMC, mesmo que os vereadores possam apresentar emendas à LDO e a LOA.

5.1.3.2 Poder de deliberação

Nem a CMC e nem a PMC disponibilizam informações claras sobre quanto do orçamento é destinado para as sugestões apresentadas nas APs. Em 2010, por exemplo, 8% do total da receita líquida foi prevista para a aplicação de investimentos no município, isto é, para as “*prioridades estabelecidas no Plano de Governo 2009-2012 e uma série de proposições apresentadas nas audiências públicas promovidas nas nove administrações regionais*”³⁰. No que se refere às prescrições da democracia deliberativa, essa variável se torna prejudicada.

Mesmo assim as reivindicações, perguntas, sugestões e intervenções realizadas, ou melhor, os *inputs* da população curitibana nas APs possuem

30 **Orçamento Para 2010 Prevê R\$ 328 Milhões em Investimentos.** In: PMC – Prefeitura Municipal de Curitiba. Curitiba, 14 de setembro de 2009. Agência de Notícias. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/publico/noticia.aspx?codigo=17340>>. Acesso em 29 de Novembro de 2009.

uma gama de variedade e volume imensos: mal cheiro no centro da cidade, manutenção em calçadas, campanhas educativas contra a pichação e a pedofilia, limpeza de rios, manutenção de escolas, sistema de transporte coletivo, obras viárias, ciclovias, multas de trânsito, combate às drogas, lombadas, obras de postos de saúde e hospitais, segurança pública, instalação de semáforos, iluminação pública, academia de ginástica para idosos, reforma de terminais de ônibus, fiscalização em casas noturnas e bares, pavimentação e revitalização de ruas, criação de centros culturais e construção de teatros, prática esportivas, atividades de lazer, sistema de coleta de lixo, banheiros públicos, reformas de praças, construção de mais pontos de informação turística, construção de pista de skate, etc.. Ou seja, não faltam assuntos, reivindicações ou problemas para serem debatidos em Curitiba. Percebe-se que, pela variedade de *inputs*, há uma vontade manifesta de participação e de tentativa de ajuda na resolução dos problemas que a cidade possui.

5.1.3.3 *Síntese*

O comportamento das variáveis políticas aqui consideradas também aproximam-se bastante nos âmbitos investigados. O alcance da representação e da participação popular é uma das variáveis na qual as APs de Curitiba mais se aproximam da teoria deliberativa, em face da elevada abertura que as audiências têm ao cidadão que quer apresentar suas demandas. Pontuamos como média a CMC nesse quesito devido à sua pouca ocupação pela sociedade civil, por mais que o espaço esteja dado. Quanto ao poder de deliberação, ele é nulo nas duas instâncias. Pois as APs

são meramente consultivas.

5.1.4 Variável espaço-temporal

Com essa variável avaliamos dois pontos: o espaço como o “palco” para os atores do processo político, ou seja, a adequação espacial dos encontros num formato que propicie o debate público; e o tempo enquanto um elemento fundamental para o esgotamento dos temas propostos e discutidos.

5.1.4.1 *Espaço*

Os espaços físicos onde ocorrem esses encontros públicos são do tipo palco/plateia. Quase sempre os auditórios possuem em média de 80 a 150 assentos para o “público”, dos quais as primeiras fileiras – no caso do executivo –, de 20 a 30 lugares, são ocupadas pelos agentes governamentais e técnicos que estão ali para responder aos questionamentos e reivindicações da população. Em algumas Regionais o auditório é como uma sala de teatro, íngreme, com um palco onde se encontra a mesa diretiva. Esta por sua vez, é composta pelo Administrador da Regional (que coordena as ações da reunião), dois ou três Secretários Municipais (em especial os de Governo, Planejamento e Finanças) e alguns vereadores.

Em Regionais com reduzido número de lugares, boa parte dos funcionários governamentais, um de cada área da PMC, também compõe uma mesa, não à frente da plateia (junto à mesa diretiva), mas ao lado,

formando uma espécie de “L” com a sociedade no centro. Também há em todas as APs da PMC a presença de um guarda municipal dentro dos recintos. Nas APs gerais, de apresentação da LDO e LOA, há orador para a cerimônia e púlpito, que dão ares de um ritual formal, de palestra. O “público” também se apresenta em sua maioria vestido para tal formalidade. Em todas as APs do executivo municipal faltaram assentos e várias pessoas ficaram em pé, sobretudo nas Regionais mais periféricas.

No que se referem ao legislativo, as características espaciais das APs não se alteram muito. A mesa diretiva apresenta dez lugares, porém com apenas quatro ocupados pelos membros da CPFEEF, que coordenam e convocam a reunião. Ao lado do auditório três funcionários da casa taquígrafam e registram as discussões (elemento inexistente no âmbito executivo). O auditório da reunião, no prédio anexo da CMC, abriga 165 lugares. Contudo, mais da metade das cadeiras fica vazia. Os encontros não possuíram mais de trinta pessoas.

É importante, ainda, reconstruirmos um pouco da história de constituição das Regionais. Pois elas acomodam as APs. É o “palco” dos “atores” que se engajam no processo discursivo de construção do orçamento da cidade.

A divisão territorial de Curitiba foi produto do contexto da redemocratização do país, de um período de exceção da história política da cidade, quando o grupo político hegemônico perdeu o espaço que ocupava na PMC para os nomes que compunham o PMDB: os Prefeitos Mauricio Fruet e Roberto Requião, entre os anos de 1983 a 1988. Em seus três anos de mandato, Mauricio Fruet propôs o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDU), para ser uma releitura crítica do Plano Diretor da década

de 1960, visando a criação de uma nova lei para tal. Sua “*proposta era fazer discussões com a população e desenvolver as regiões através de estudos sobre as ‘freguesias’, sobre as áreas da cidade e ocupação, iniciando um processo de descentralização e desconcentração administrativa*” (NAZARENO, 2005, p. 67). A intenção era a de delegar poderes para as Regionais e seus administradores. Com a descentralização de ações setoriais procurava-se a interação das rotinas administrativas com as comunidades locais. Tal fato não ocorreu apenas em Curitiba, mas também de outras cidades: Recife, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador, etc.. Trata-se de uma resposta ao centralismo de poder e ações estatais oriundos do regime autoritário.

Contudo, o PMDU não conseguiu ganhar fôlego para se opor ao Plano Serete, e logo caiu no esquecimento. Sua maior herança foram mesmo as Freguesias. A criação de mecanismos de participação popular não foi consolidada, até porque apesar da orientação ideológica de esquerda, as tentativas não alteraram o padrão vertical, *top-down*, das medidas. As Freguesias tiveram apenas a descentralização de secretarias, com pouco ou nada de poder decisório. Elas também não tinham competência administrativa para comandar serviços públicos. Na gestão de Requião houve uma secretaria específica para as Regionais, mas Lerner, em seu retorno, extinguiu a referida Secretaria e subordinou as Regionais à Secretaria de Governo, a mesma que trata das relações executivo-legislativo (NAZARENO, 2005).

O decreto 142 de 19 de fevereiro, do início da gestão de Requião, estabeleceu nove Regionais: Matriz, Boqueirão, Cajuru, Bacacheri, Santa Felicidade, Campo Comprido, Portão, Pinheirinho e Umbará (ANEXO II).

Porém, em 1989, primeiro ano da terceira gestão de Lerner, esse número de Regionais cai para seis com a justificativa de adequação ao limite das áreas dos distritos rodoviários municipais e às práticas operacionais de conservação da malha urbana. São elas: Matriz, Boqueirão, Pinheirinho, Portão, Santa Felicidade e Boa Vista. Em 1993, na gestão de Rafael Greca se alteram novamente os contornos territoriais das Regionais, agora sete com a (re) criação da Regional Cajuru e com uma roupagem nova (viés técnico-estético) com as Ruas da Cidadania. Entretanto, quatro anos mais tarde, em 1997, mais uma divisão ocorre com a criação da Regional Bairro Novo, somando oito regionais. Finalmente, em 2005 acontece o último recorte territorial, talvez o mais radical de todos, com a concepção da Regional CIC, uma vez que a Regional Pinheirinho ficou “esmagada”, dividida em duas partes distintas. Contemporaneamente, após várias “cirurgias” espaciais, retornou-se ao número de nove Regionais: Boa Vista, Bairro Novo, Boqueirão, Cajuru, CIC, Matriz, Pinheirinho, Portão e Santa Felicidade.

As justificativas para tantos recortes sempre obedeceram às justificativas técnicas. A população nunca foi consultada sobre a melhor maneira de se dividir a cidade em Subprefeituras. Uma vez que as APs são realizadas nestes espaços, visando a discussão pública e a participação popular, todas essas divisões influenciam negativamente na sua eficácia. Esse histórico gera conseqüências negativas para a constituição de interesses coletivos, formação da vontade e opinião pública pelo fato de que divisões técnicas, que obedecem somente os critérios “objetivos”, etc., desconsideram o lugar (Mundo da Vida) onde são processadas as redes de interações sociais e culturais. Na verdade, as Regionais contribuíram para a formação de não-luga-

res. Uma vez que os espaços de comunicação interpessoal são ancorados nos locais de moradia e nas formas de interação simples, os encontros sistemáticos de grupos e organizações associativas sustentam potenciais de mobilização para redes comunicativas estruturadas que propagam discussões e argumentos mais articulados (COSTA, 1997).

Se todo “lugar” é um espaço social, nem todo espaço social é um “lugar”, ao menos em sentido forte: o espaço social é aquele espaço produzido socialmente, fruto da transformação e apropriação da natureza, ao passo que um ‘lugar’ é um **espaço dotado de significado**, um **espaço vivido**, em relação ao qual se nutre uma “topofolia” (SOUZA, 2006, p. 343) (grifos do autor).

Na análise espacial da democracia representativa encontram-se os sistemas eleitorais (divisão zonal, distrital, de eleitores) onde podem ser encontradas práticas de *gerrymandering*, isto é, a reorganização dos distritos eleitorais a fim de favorecer este ou aquele partido. Tal prática também pode ser aplicada numa análise espacial da democracia deliberativa. No caso de Curitiba as divisões das Regionais podem ser consideradas exemplos de *gerrymandering*. Não podemos deixar de destacar que constantes recortes irão influenciar a dinâmica discussional da esfera pública institucionalizada³¹. Quando se trata de uma gestão participativa, a divisão das unidades espaciais precisa levar em conta a população local, que atua nesse espaço, nesse mundo da vida.

31 Obviamente, a recíproca também é verdadeira, de casos em que costumes tradicionalistas perversos podem ser controlados ou eliminados a partir de uma intervenção espacial, tal como uma reforma agrária, para quebrar o monopólio do uso da terra.

Quanto mais heterogêneas são unidades espaciais mais realidades sociais distintas ela comporta. “Cortar” um bairro dotado de identidade gera confusão entre os moradores, desarticulando-os. Torna-se necessário amarrar espacialmente ganhos de autonomia, expressar espacialmente direitos e liberdades, mobilidade para o maior número de pessoas. É nesse sentido que as organizações associativas podem fazer a territorialidade ganhar autenticidade. Reestruturar espaços pode ser mais custoso, porém refuncionalizá-los é algo que se dá pela sua ressignificação. O contraplanejamento de certos grupos que refuncionalizam determinados espaços, com ações diretas, podem ser lidos como manifestações que servem para deslegitimar lugares artificiais, moldados por uma plasticidade (SOUZA, 2006).

5.1.4.2 *Tempo*

As APs têm duas horas de duração. A pontualidade para começar e terminar foi algo que nos surpreendeu durante o campo. As APs que ocorreram nas Regionais começavam as 19h e terminavam as 21h. As duas APs gerais ocorriam no período matutino, num dia útil, das 10h ao meio dia, prejudicando a maior presença de pessoas. Exceções foram as APs do legislativo, previstas para as 14h e término as 16h, mas que tiveram início com cerca de 20 minutos de atraso e término antes do esperado, também em cerca de 20 minutos. A mesa diretiva da Câmara reclamou constantemente dessa falta de maior participação popular para discutir com os vereadores, o que os faz sempre esperar os “atrasados”, começando mais tarde que o previsto a reunião.

Quando as APs organizadas pela PMC caminhavam para o fim, os Secretários municipais procuravam apressar suas falas devido ao tempo já “ultrapassado”, numa preocupação com a pontualidade que se assemelha às linhas de produção, de controle sobre o tempo. Em alguns casos de Regionais mais contestadoras e com ânsia de “fala” sobre assuntos não esgotados discussionalmente, os administradores apontavam para o relógio (com trejeitos de pressa) para aqueles que tentavam usar o microfone para fazer uma intervenção, ressaltando que: *“as sugestões e reivindicações serão encaminhadas à SEPLAN e serão respondidas via fone ou email”*. Caso contrário, *“procurem a Rua da Cidadania!”*. Fato que indica um comprometimento maior com o horário, tempo racionalizado e controlado, do que com o processo discursivo e deliberativo.

Essa característica foi inexistente no legislativo. As réplicas e trélicas sempre se alongavam para mais dos três minutos estipulados institucionalmente. Assim, os debates foram mais esgotados e aprofundados.

5.1.4.3 Síntese

Do ponto de vista espaço-temporal, também há o comportamento racionalizador no âmbito executivo. A composição do ambiente da discussão configurou uma mescla do panoptismo com palestra, a primeira demonstrando a tutela do Estado sobre os cidadãos (FOUCAULT, 1977), e a segunda identificando os indivíduos como objetos passíveis de inserção de conteúdo, não como os sujeitos do conteúdo discutido (FREIRE, 1966), características inexistentes na CMC, principalmente no que se refere ao

tempo. Aqui, contudo, o horário em que se realizavam as APs, durante o período vespertino, prejudicou a maior participação popular.

5.1.5 Accountability

Aqui procuramos avaliar o comportamento de indicadores de transparência e responsividade potencializados por estes espaços públicos à Sociedade Civil. *Accountability* é variável de diversas dimensões que, contudo, podem ser reduzidas a duas bem abrangentes: a primeira é a prestação de contas dos atos, daí noção de transparência; segunda, a responsividade prevê que numa democracia governantes estejam propensos a incorporar as demandas da sociedade em suas ações, impondo correspondência entre *inputs* e *outputs* na condução de políticas de interesse coletivo.

5.1.5.1 *Transparência (prestação de contas)*

A transparência do processo tanto na PMC quanto na CMC se dá mediante a explicação pedagógica sobre como se constitui a agenda orçamentária municipal e a forma de como os investimentos dos anos anteriores foram aplicados. Nesse ponto, os técnicos não economizam tempo e nem explicações, que por vezes tornam-se extremamente densas e de difícil compreensão. Tal fato compromete a própria transparência uma vez que a linguagem dos burocratas é ininteligível para o cidadão comum. Não há uma preocupação, nos dois âmbitos, em tornar essa prestação de contas mais clara, sucinta e de fácil entendimento. Os participantes acabam por enten-

der pouco sobre o orçamento e os investimentos da Prefeitura, o que acarreta em um acúmulo menor de informações, que por sua vez, se desdobra num nível baixo de empoderamento.

As repostas dos técnicos, isto é, o *feedback* que eles dão aos cidadãos, têm um caráter quase sempre justificador, tanto sobre alguma decisão tomada quanto da possibilidade de atender ou não uma demanda. E na maioria dos casos o tom é, contudo, extremamente técnico. Numa das reuniões do executivo, questionou-se o mau cheiro no centro da cidade e a resposta foi completamente ininteligível para a maioria das pessoas, prevalecendo o silêncio após a explanação. Em outros casos o *feedback* do executivo municipal apresenta um caráter de tutelamento moral, de “bronca”, tal como ocorreu com uma associação de moradores de um bairro central que apresentou uma proposta para que os impostos recolhidos nos bairros fossem aplicados nas Regionais que pertencessem a tais bairros. A resposta para essa solicitação foi em tom de tutelamento do Administrador pela injustiça contida na proposta, que fere o princípio da distribuição de renda. Não há dúvida do conteúdo excludente da demanda, mas o problema está na forma como o diálogo é concebido que pouco convence e mais controla, repreende e mostra “o caminho certo”.

Quando o auditório não se “comportou”, ou seja, onde houve mais contestações, os Administradores também não hesitaram em dar um “puxão de orelha” e enquadraram os sujeitos com respostas secas, diretas e, às vezes, irônicas: “*já foi respondido!*”, “*Ok, anotado, colocado seu ponto. Próxima pergunta?*”, “*esse assunto já foi abordado*”, etc.. Isso ocorria também em tom de pressa, dada a preocupação excessiva com horário do término das reuniões. Assim, nas vezes em que houve tentativas de debate e

treplicas ou quando as conversas se tornam mais ríspidas, os Administradores exacerbaram pelo respeito à ordem das intervenções e “*perguntas que foram feitas pelas Fichas de Consultas!*”.

5.1.5.2 *Responsividade*

Quanto à responsividade, o campo apontou motivos para crer que em Curitiba as APs imponham um nível de responsividade dos governos aos cidadãos, de forma à inverter prioridades. Cresce, assim, a capacidade de grupos tradicionalmente excluídos influenciarem decisões e terem melhor acesso aos serviços urbanos básicos. As APs contribuem ainda para a redução do clientelismo, pois ao fomentar a auto-organização das comunidades, faz com que seus moradores vejam-se como cidadãos e induzam a responsividade dos governos.

O que percebemos em Curitiba é que os arranjos participativos de ambos os poderes são ocupados pelas camadas mais carentes da cidade, que de algum modo adquirem visibilidade pública, essencial a seu empoderamento. Os limites, no entanto, residem na resistência à partilha de poder por parte da PMC. A ausência de uma estrutura decisória compromete a accountability, uma vez que o controle sobre o Estado torna-se quase que informal, não havendo mecanismos que vinculem institucionalmente o produto das APs à execução efetiva do orçamento.

5.1.5.3 *Síntese*

À luz do exposto nesta seção, avaliamos que as variáveis

relacionadas à *accountability* se assemelham nos dois poderes. Reconhecemos que as APs introduzem novidades na relação entre Estado e sociedade em Curitiba. Tradicionalmente a PMC pouco se preocupava em prestar contas aos cidadãos ou mesmo absorver as demandas que eles mesmos apresentavam, com as APs, a transparência passou a existir, ainda que severamente limitada pelo discurso instrumental pouco compreensível. Já a responsividade sofreu um incremento substancial. A PMC passou, nos últimos anos, a realizar os investimentos indicados pela população, até como forma de obter dividendos eleitorais.

5.2 REFLEXÕES ACERCA DO PROCESSO DELIBERATIVO DAS APs

O elemento fulcral das nossas análises são os pressupostos centrais da teoria deliberativa, presentes desde sua elaboração original habermasiana, quais sejam: a participação autônoma e plena dos cidadãos em quaisquer processos decisórios de interesse coletivo, em uma esfera pública ampliada, com processos de deliberação mediados pelo diálogo livre, presidido pela razão comunicativa ao invés da razão instrumental relacionada ao poder econômico e ao poder político. Para sua operacionalização, adaptamos e empregamos as variáveis propostas por Faria e Ribeiro (2010) para avaliação de experiências participativas concretas.

Percebemos que tanto a experiência da PMC quanto a CMC se mostraram significativamente abaixo da média do que preconiza a teoria deliberativa, seja em seus aspectos formais e procedimentais, seja em seu funcionamento concreto com a participação de sujeitos de carne e osso.

Os episódios relatados sobre Curitiba mostram uma resistência das elites políticas em partilhar o poder. A noção de planejamento urbano e a legitimação das decisões da PMC pelo viés do saber técnico ainda permeia a política curitibana. A ação comunicativa ficou restrita, prevalecendo a racionalidade instrumental, que tem o fim de efetuar o encontro de forma a manter a decisão como prerrogativa do poder executivo. Deste modo, a construção da agenda orçamentária se mostra “viciada” de início. Isto é, as formas de absorção dos *inputs* comprometem os *outputs* do processo decisório.

A pouca diferença entre os dois âmbitos é significativa, pois demonstra uma falta de comprometimento aliada à falta de traquejo dos grupos dirigentes em fomentar a participação na esfera pública. Porém, aqui fica uma ressalva: o âmbito legislativo se mostrou mais eficaz no que se reporta às condições procedimentais, espaciais e temporais da democracia discursiva. Seus pecados, contudo, estão na sua própria capacidade de não conseguir ser um poder autônomo e desvencilhado do executivo. Fato que, por sua vez, impacta na percepção de mundo dos atores da sociedade civil que esvaziaram o âmbito legislativo quando este se abriu à participação popular. Esse dado reforça a teoria de Habermas (1962), quando este atesta o declínio da esfera pública junto ao parlamento, colonizado pela racionalidade sistêmica da administração racional.

6 CONCLUSÃO

A partir da análise da dinâmica deliberativa das APs dos poderes executivo e legislativo, dentro da linha teórica assumida, concluímos que esse essa esfera está aquém de ser uma arena aberta, que permita uma variedade de opiniões discursivas. O que percebemos é que na *tensão* entre a lógica sistêmica, de razão instrumental, e a lógica enraizada no mundo da vida (comunidade lingüística intersubjetiva) de ação comunicativa, é a primeira que se sobrepõe.

Mais precisamente, as APs promovidas pelo executivo municipal são fortemente marcadas pela colonização da esfera pública mediante a instrumentalização de um discurso tecnocrático. Há ainda a tendência, por parte da PMC, das APs tornarem-se espaços de publicidade e aclamação do Estado. O discurso da supremacia da razão técnica do planejamento urbano que permeia a elite política de Curitiba desde o início do século XX, e que se reforça na década de 1960, com o Plano Serete (SOUZA, 1999, 2003; OLIVEIRA, 2000), permanece inscrito na ossatura institucional da PMC. A história de estetização da cidade que contribuiu para tornar o meio urbano uma modelagem voltada para o espetáculo mediante recursos publicitários (HARVEY, 1989; GARCIA, 1997; FERRARA, 2007) ainda continua contribuindo para esvaziar a esfera pública na qual se constitui a AP. Independente das mudanças ocorridas a partir de 2005, com as gestões de Beto Richa, o que percebemos é a reprodução do padrão comportamental guiado pelo viés técnico-estético.

Por esta perspectiva, a nossa primeira hipótese, voltada ao executivo municipal, se confirmou, uma vez que tanto a racionalidade sistêmica do discurso dos saberes técnicos quanto a publicidade estética contribuíram para tentar suplantar o debate público. Observamos que: por um lado a razão comunicativa (que nasce da interação dialógica) sofreu o cerceamento dos imperativos sistêmicos de uma racionalidade instrumental que classifica os participantes de atos de fala – nas APs – como objetos de intervenção do gestor urbano. Por outro lado, o discurso da competência técnica associado à estetização da imagem da cidade contribuiu para configurar a colonização da esfera pública, de tentativa de formatação de um “público” acrítico.

É interessante perceber que num primeiro momento o Estatuto da Cidade (que instituiu juridicamente as APs) foi produto da esfera pública de um determinado contexto histórico: de lutas dos movimentos sociais pelo direito à cidade, que materializaram uma determinada opinião pública com o intuito de normatizar instituições e comportamentos governamentais. Entretanto, essa mesma institucionalização agiu como uma coerção legal que contribuiu para uma racionalidade de ordem instrumental nas APs de Curitiba.

Quando se trata de um processo *top-down*, constituído por um grupo político tradicionalmente autoritário e respondendo mais a constrangimentos institucionais do que à meta de democratizar o espaço público, limites mais sensíveis se colocam, como parece acontecer na capital paranaense. Nesse caso, o tímido desempenho em face dos requisitos da deliberação não é um efeito não premeditado e indesejável, mas sim decorrência dos objetivos estratégicos dos sujeitos que

hegemonizam o jogo político. Há que se ressaltar a dificuldade existente para um grupo que não possui em sua histórica o *ethos* participativo e dialógico. Esse tipo de relacionamento atávico com a sociedade civil mostra dificuldades em ter que, de uma hora para a outra, se submeter à *accountability*.

Nossa segunda hipótese foi parcialmente confirmada, à medida que as APs do poder legislativo apresentaram uma condição levemente melhor para o acolhimento da opinião pública e das interações comunicativas da sociedade civil. A maneira como os debates foram conduzidos (no que se refere às dimensões do espaço, tempo e procedimentos) em seu interior comprovam essa afirmação. Tal fato reforça a teoria habermasiana, de que o legislativo é o local por excelência da esfera pública, por consistir no ponto de inflexão entre as dimensões estratégicas e interativas do sistema político, sendo parte da estrutura do Estado e representante da sociedade.

Contudo, há que se fazer as devidas ressalvas: a efetividade do legislativo para ser um âmbito capaz de representar um espaço de participação política autônomo depende muito da ação e do comprometimento dos parlamentares em tornar isso uma realidade, coisa que a CPFEEF não teve a capacidade de construir. Como se já não bastasse a forte e tradicional presença, no Brasil, do executivo na construção da agenda decisória, questões como a ausência de maior divulgação das APs e um maior comprometimento dos parlamentares, acarretaram num esvaziamento dessa arena por parte dos cidadãos (organizados ou não), prejudicando o rendimento desse desenho institucional.

Mas malgrado os limites, podemos inferir que, em Curitiba, a constituição de uma estrutura de oportunidades possibilitaria a deliberação

e tematizações mais qualificadas sobre a agenda política. Em qualquer dos casos, pouco premeditado é o papel exercido pela população que não age conforme o combinado, rasgando o *script*, exercendo pressão, criticando abertamente a administração municipal e de uma forma ou de outra conseguindo ganhar algum grau de visibilidade e ter suas demandas respondidas pelos agentes públicos. O empoderamento e a ampliação da *accountability* parecem evidentes, numa comprovação de que a constituição de estruturas participativas é essencial para a qualidade da democracia considerando os pressupostos normativos adotados aqui e com todos os limites apontados por vastíssima literatura.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W. & HORKHEIMER. M. **Dialética do Esclarecimento: Fragmentos Filosóficos**. Rio de Janeiro, Zahar: 1985 (1947).

ALMOND, G.; VERBA, S. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Princeton: Princeton University Press, 1989 [1963].

ALMOND, G. **The intellectual history of the civic culture**. In: ALMOND, G.; VERBA, S. (Eds.) **The civic culture revisited**. Boston: Little, Brown and Company, 1980, p. 1-37.

ARENDT. H. **A Condição Humana**. São Paulo, Universitária: 1987.

AVRITZER, L. **Instituições Participativas e Desenho Institucional: Algumas Considerações Sobre a Variação da Participação no Brasil Democrático**. Opinião Pública, Jun 2008, vol.14, n.1, p.43-64.

_____. **O Orçamento Participativo: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte**. In: DAGNINO, E. (org) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002

_____. **Sociedade civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação**. Dados, 2007, vol.50, n.3, p.443-464.

_____. e COSTA, S. **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 4, 2004, pp. 703 a 728.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2002 [1977]

BECKER. H. S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo, Hucitec: 1993.

BENHABIB, S. **Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism In Contemporary Ethics**. New York: Routledge, 1992.

BEZERRA, M. O. **Participação Popular e Conflitos de Representação Política: Notas a Partir de um Caso de Orçamento Participativo**. In: CHAVES, C. A. e TEIXEIRA, C. C. (orgs) **Espaços e Tempos da Política**. Rio de Janeiro, Relume Dumará: 2004.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil**, 1988, artigo 165.

_____. Lei Complementar nº 101, 4 de maio, 2000.

_____. Lei Federal n.10.257 de 10 de julho de 2001.

BONI, M. I. M. **O Espetáculo Visto do Alto: Vigilância e Punição em Curitiba (1890-1920)**. Tese de Doutorado. São Paulo, Departamento de História, USP: 1985.

BORBA, J. **Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro**. Opin. Publica, Campinas, v. 11, n. 1, Mar. 2005

CALDEIRA, T.; HOLSTON, J. **Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas**. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CASTELLS. M. **A Sociedade em Rede – A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**; v. 1. São Paulo, Paz e Terra: 1999.

CLEMENTE, A. J. **Gestão Pública Descentralizada e Participação Política: A Relação das Associações de Moradores do Bairro Batel e da Vila Pantanal com as Administrações Regionais e Audiências Públicas Realizadas pela Prefeitura Municipal de Curitiba - 2005-2006**. InterSaberes - Revista Científica, v. ano 3, p. 7, 2008.

COHEN, J. & ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge, MA., London, MIT Press, 1992.

COHEN, J. **Deliberation and Democratic Legitimacy**. In: BOHMAN, J; REGH, W. **Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics**. Massachusetts. Institute of Technology, 1999.

_____. **Procedimiento y Sustancia en la Democracia Deliberativa**. Metapolítica, México, v.4, n. 14, p.24-47, abr./jun., 2000.

COSTA, S. **A Democracia e a Dinâmica da Esfera Pública**. Lua nova. N 36. 1995. pp. 55-65.

_____. **Contextos da Construção do Espaço Público no Brasil**. Novos Estudos, São Paulo, 1997 n. 47, 179-192.

_____. **Esfera pública, Redescoberta da Sociedade Civil e Movimentos Sociais no Brasil**, Novos Estudos, São Paulo: 1994, Vol. 38, 38-52.

_____. **Movimentos Sociais, Democratização e a Construção de Esferas Públicas Locais**. Rev. Bras. Ci. Soc. 1997, vol.12, n.35.

CUCURELLA, M. B. **La Opinión Pública en Habermas**. Revista Anàlisis: Barcelona, 2001, n. 26, pp 51-70.

DAGNINO, E. **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades**. In: DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002

_____. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002.

DOIMO, A. M. **A Vez e a Voz Popular: Movimentos Sociais e Participação Política no Brasil Pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

DUARTE, F. **Crise das Matrizes Espaciais: Arquitetura, Cidades, Geopolítica, Redes Informacionais**. São Paulo, Perspectiva: 2002.

DUDEQUE, I. **Cidades Sem Véus: Doenças, Poder e Desenhos Urbanos**. Curitiba, Champagnat: 1995.

FARIA, C. F. **Do Ideal ao Real: As Conseqüências das Mudanças Conceituais na Teoria da Democracia Deliberativa**. PAPER – 7º Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política, Recife: 2010.

_____. & RIBEIRO, U. C. **Entre o Legal e o Real: O que Dizem as Variáveis Institucionais Sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas?** In: AVRITZER, L. (org.) *A Participação Local no Brasil*, 2010.

FERRARA, L. D. **Além do Ver**. In: CAETANO, K. E.; DUARTE, F.; FERRARA, L. D. (orgs): **Curitiba: do modelo à modelagem**. São Paulo: Annablume; Curitiba: Champagnat, 2007.

_____. **Modelar a Cidade**. In: CAETANO, K. E.; DUARTE, F.; FERRARA, L. D. (orgs): **Curitiba: do modelo à modelagem**. São Paulo: Annablume; Curitiba: Champagnat, 2007.

FIORILLO, C. A. P. **Estatuto Da Cidade Comentado – Lei Do Meio Ambiente Artificial**. 2ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FISHKIN, J. S. **Democracy and Deliberation: News Directions for Democratic Reform**. Yale University Press, New Haven and London: 1991.

FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro, Graal: 1988.

_____. **Vigiar e Punir**. Petrópolis, Vozes, 1977.

FRASER, N. **Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós-socialista**. In: SOUZA, J. (org). **Democracia Hoje:**

Novos Desafios para a Teoria Democrática Contemporânea. Brasília: Editora da UnB: 2001.

_____. **Rethinking the Public Sphere: A Contribution Critique of Actually Existing Democracy.** In: CALHOUN, C. (org.). **Habermas and the Public Sphere.** Cambridge, MA., MIT Press, 1992.

_____. **Transnationalizing the Public Sphere.** New York. Manuscrito, 2002.

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977 [1969].

_____. & SHOR, I. **Medo e Ousadia: o Cotidiano do Professor.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FREY, K. **Governança Urbana e Participação Pública.** RAC. Revista de Administração Contemporânea, v. 1, p. 136-150, 2007.

FUKS, M. **Participação e Influência Política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba.** Rev. Soc. Política 25. P. 47-61, Nov.: 2005.

GARCIA, F. E. S. **Cidade Espetáculo: Política, Planejamento e City Marketing.** Curitiba: Palavra, 1997.

GILROY, P. **The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness.** Combridge, MA., Harvard University Press, 1993.

GOMES, W. **Apontamentos Sobre o Conceito de Esfera Pública.** In: MAIA, R. e CASTRO, M. C. P. (orgs). **Mídia, Esfera Pública e Identidades Coletivas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

HABERMAS, J. **A Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio.** 2ª Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002 [1973].

_____. **Agir Comunicativo e Razão Destranscendentalizada.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 2002.

_____. **Consciência Moral e Agir Comunicativo**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade**. Volume II. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003 [1992].

_____. Entrevista a Mikael Carlehedem e René Gabriels: **Uma Conversa Sobre Questões de Teoria Política**. Novos Estudos CEBRAP, v. 47, mar. 1997, p. 85-102.

_____. **Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigações Quanto a uma Categoria da Sociedade Burguesa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003 [1962].

_____. **O Discurso Filosófico da Modernidade: Doze Lições**, São Paulo: Martins Fontes, 2000 [1985].

_____. **Soberania Popular Como Procedimento: Um Conceito Normativo de Espaço Público**. Novos Estudos, São Paulo: CEBRAP, 26: 100-113, 1990.

_____. **Três Modelos Normativos de Democracia**. In: HABERMAS, J. **A Inclusão do Outro: Estudos de Teoria Política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias Qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2001.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna: Uma Pesquisa Sobre as Origens da Mudança Cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1992 [1989].

HELD, D. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

HOUTZAGER, LAVALLE & ACHARYA. **Atores da sociedade civil e atores políticos - Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo** In: AVRITZER, L. (Org.) **Participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

HOROCHOVSKI, R. R. **Desatando Nós: Associativismo Civil, Democracia e Empoderamento na Colônia de Pescadores de Matinhos, Paraná**. Tese de Doutorado. Florianópolis. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, UFSC: 2007.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**.

INGLEHART, R. **The renaissance of political culture**. American Political Science Review, v. 82, n. 4. p. 1203-1229, 1998.

_____. **Cultura e democracia**. In: HARRISON, L.; HUNTINGTON, S. **A cultura importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Curitiba em Dados**. 2010.

KAUCHAKJE, S. & ROSA, M. A. **A Imagem da Cidade e o Viver em Curitiba**. CAETANO, K. E.; DUARTE, F.; FERRARA, L. D. (orgs): **Curitiba: do modelo à modelagem**. São Paulo: Annablume; Curitiba: Champagnat, 2007.

KUNRATH, M. S. **Sociedade Civil e Construção Democrática: do Maniqueísmo Essencialista à Abordagem Relacional**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 156-179.

LANE, R. **Political culture: residual category or general theory?**. Comparative Political Studies, v. 25, n. 3, p. 362-387, 1992.

LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. São Paulo, Hucitec/Edusp: 1989.

LORD, L. **Distinções Entre a Esfera Pública Habermasiana e os Espaços Públicos Brasileiros**. In: DAGNINO, E. & TATAGIBA, L. (Orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó, Argos: 2007.

MACPHERSON, C. B. **A Democracia Liberal: Origens e Evoluções**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARCUSE, H. **One Dimensional Man**. Boston: Beacon, 1964.

MAUSS, M. **Ensaio sobre a Dádiva**. In: **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: EPU, 1974.

MIGUEL, L. F. **Os Meios de Comunicação e a Prática Política**. Lua Nova. n 55-56.2002. p. 155-184.

_____. **Um Ponto Cego nas Teorias da Democracia: Os Meios de Comunicação**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB. Rio de Janeiro. n 49. 1 semestre, 2000. p. 51-77.

MOUFFE, C. **Por um Modelo Agonístico de Democracia**. Rev. Sociol. Polit. 2005, n.25, pp. 11-23.

NAZARENO, L. **Redes Sociais e Coalizão de Governo em Curitiba 1985-2004**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Departamento de Ciência Política, USP: 2005.

NIETZSCHE, F. **Obras Incompletas**. Seleção de textos de Gérard Lebrun. São Paulo: Abril Cultural, 1974. (Os Pensadores).

OFFE, C. **Capitalismo Desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1984.

OLABUÉNAGA, J. I. R. **Metodología de la Investigación Cualitativa**. 2º Edición. Bilbao, Universidad de Deusto: 1999.

OLIVEIRA, D. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: Editora UFPR, 2000.

Orçamento Para 2010 Prevê R\$ 328 Milhões em Investimentos. In: PMC – Prefeitura Municipal de Curitiba. Curitiba, 14 de setembro de 2009.

Agência de Notícias. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/publico/noticia.aspx?codigo=17340>>. Acesso em 29 de Novembro de 2009.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEIRANO, M. **A Favor da Etnografia**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

PMC – **Prefeitura Municipal de Curitiba**. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em 20 de julho de 2009.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RIBEIRO, A. M. M. & COUTINHO, G. G. **Modelos de Democracia na Era das Transições**. Civitas – Revista de Ciências Sociais. PUCRS, Porto Alegre, 2006. Vol. 6, n. 1, pp. 13-38.

RENNÓ, L. **Teoria da cultura política: vícios e virtudes**. BIB, Rio de Janeiro, n. 45, p. 71-92, 1. semestre de 1998.

SARTORI, G. **A Política: Lógica e Método nas Ciências Sociais**. 2 ed. Brasília: UNB, 1997.

_____. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Volume I: O Debate Contemporâneo, São Paulo: Ática, 1994 [1987].

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SOARES, E. **A Audiência Pública no Processo Administrativo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3145>>. Acesso em: 23 jul. 2009.

SOUZA, C. **Construção e Consolidação de Instituições Democráticas: Papel do Orçamento Participativo**. São Paulo em Perspectiva, 15 (4), p. 84-97: 2001.

SOUZA, M. L. **A Prisão e a Ágora: Reflexões em Torno da Democratização do Planejamento e da Gestão das Cidades**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil: 2006.

SOUZA, N. R. **Democracia Participativa e Política Pública no Contexto Neoliberal: o caso do Conselho da Criança e do Adolescente de Curitiba – BR**. PAPER – XXVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu - MG, 2003.

_____. **Dossiê Cidade e Poder**. Revista de Sociologia Política, n 16, jun, p. 07-08: 2001.

_____. **Planejamento Urbano em Curitiba: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade**. Revista de Sociologia Política, n 16, jun, p. 107-122: 2001.

_____. **Planejamento Urbano, Saber e Poder: O Governo do Espaço e da População de Curitiba**. Tese de Doutorado. São Paulo, Departamento de Ciências Sociais (Sociologia), USP: 1999.

SOUZA, V. A. **A “Ambigüidade Institucional” no Conselho Deliberativo de Fundo de Amparo ao Trabalhador (1990-2002): Avanços e Recuos**. Tese de Doutorado. Porto Alegre, Departamento de Ciência Política, UFRGS: 2007.

TELLES, V. S. **Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos**. In: DAGNINO, E. (Org.). **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

TOPALOV, C. **Da Questão Social aos Problemas Urbanos: Os Reformadores e a População das Metrôpoles em Princípios do Século XX**. In: RIBEIRO, L. de Q. e PECHMAN, R. (orgs). **Cidade, Povo, Nação**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira: 1996.

VIEIRA, L. **Cidadania e Controle Social**. In: PEREIRA, L. C. B.; GRAU, N. C. (orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

ULTRAMARI, C. **O Fim das Utopias Urbanas**. São Paulo, Nobel: 2005.

YOUNG, I. M. **Comunicação e o Outro: Além da Democracia Deliberativa**. In: SOUZA, J. (org.) **Democracia Hoje: Novos Desafios para a Teoria Democrática**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

WEBER, M. **Ciência e Política: Duas Vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

_____. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília: Editora da UNB, 2000, 2009 (reimpressão).

OUTRAS FONTES

Entrevistas semi-estruturadas com membros de organizações associativas de Curitiba.

Entrevistas semi-estruturadas com vereadores de Curitiba.

Entrevistas semi-estruturadas com funcionários de carreira da Prefeitura Municipal de Curitiba

Entrevistas semi-estruturadas com funcionários comissionados da Prefeitura Municipal de Curitiba.

APÊNDICES

APÊNDICE I – ROTEIROS SEMI-ESTRUTURADOS DE ENTREVISTA

Segmento: Poder Executivo

Identificação do ator (nome e função):

1. Como, quando e por que surgiram as APs?
2. Havia ou há uma demanda da sociedade civil curitibana por uma maior participação política?
3. As disputas eleitorais com o PT em 2000 e 2004 influenciaram no seu surgimento, por causa do debate em torno do OP?
4. O que pesou mais para o seu surgimento: a) o estatuto da cidade e a LRF; b) o debate em torno do OP; c) a demanda da sociedade civil por maior participação?
5. Como ocorrem as deliberações/negociações nas APs?
6. A sociedade civil tem uma postura contestatória ou cooperativa para com a PMC? Por quê?
7. Os debates são esgotados e explorados ao máximo visando alcançar acordos mútuos e/ou soluções?
8. Como os técnicos se comunicam com a população, ou seja, suas falas são facilmente compreendidas?
9. Como a população se comunica com os técnicos, ou seja, as falas deles são facilmente compreendidas pelos técnicos?
10. Na sua Regional, a sociedade civil é realmente organizada? As demandas são frutos de discussões anteriores que os participantes tiveram no seu bairro, rua, família, etc.?

11. O que você acha do espaço físico da reunião, a disposição do público poderia ser diferente?
12. O que você acha do tempo de duração dos encontros e a forma que ele é controlado?
13. O que você acha do procedimento das reuniões e que poderia ser melhorado ou acrescentado? Por quê?
14. De 1 a 10, qual o real peso do legislativo na construção do orçamento?
15. Como os vereadores se comportam frente as APs?
16. A AP da CMC altera em alguma medida a construção da LDO e da LOA? Por quê?
17. De 1 a 10, qual o peso da SEPLAN na construção do orçamento?
18. Como a SEPLAN reage frente as APs?
19. Como as sugestões da população são acrescentadas ao orçamento? Há um banco de dados?
20. Quem decide as prioridades de investimento nas Regionais?
21. Nas APs há a presença, mesmo que latente, de discursos motivados por questões ideológicas (esquerda e direita)?
22. Há ou já houve a presença de partidos de oposição nas APs? Por quê?
23. De 1 a 10, qual o peso das APs na construção do orçamento da cidade?

Segmento: Poder Legislativo (CPFEEF)

Identificação do ator (nome e partido):

1. Como, quando e por que surgiram as APs?

2. Havia ou há uma demanda da sociedade civil curitibana por uma maior participação política?
3. As disputas eleitorais com o PT em 2000 e 2004 influenciaram no seu surgimento, por causa do debate em torno do OP?
4. O que pesou mais para o seu surgimento: a) o estatuto da cidade e a LRF; b) o debate em torno do OP; c) a demanda da sociedade civil por maior participação?
5. Como ocorrem as deliberações/negociações nas APs?
6. A sociedade civil tem uma postura contestatória ou cooperativa para com a CMC? Por quê?
7. Nas Regionais, os debates são esgotados e explorados ao máximo visando alcançar acordos mútuos e/ou soluções?
8. Como os técnicos da PMC se comunicam com a população, ou seja, suas falas são facilmente compreendidas?
9. Como a população se comunica com os técnicos da PMC, ou seja, as falas deles são facilmente compreendidas pelos técnicos?
10. O que você acha do procedimento das APs do poder executivo e o que poderia ser melhorado ou acrescentado? Por quê?
11. E na CMC, o que você acha do procedimento das APs? O que pode ser acrescentado ou melhorado?
12. De 1 a 10, qual o peso do legislativo na construção do orçamento?
13. Como os vereadores reagem frente as APs?
14. As APs da CMC alteram em alguma medida a construção da LDO e da LOA? Se não, por quê?
15. De 1 a 10, qual o peso da SEPLAN na construção do orçamento?

16. Como a SEPLAN reage frente as APs?
17. Na CMC, como as sugestões da população são acrescentadas ao orçamento?
18. Nas APs do poder executivo há a presença, mesmo que latente, de discursos motivados por questões ideológicas (esquerda e direita)?
19. Há ou já houve a presença de partidos de oposição nas APs do executivo? Por quê?
20. Nas APs do poder legislativo há a presença, mesmo que latente, de discursos motivados por questões ideológicas (esquerda e direita)?
21. De 1 a 10, qual o real peso das APs na construção do orçamento da cidade?

Segmento: Sociedade Civil

Identificação do ator (nome, organização associativa e Regional):

1. Você participa desde quando das APs?
2. Como ocorrem as negociações e discussões nas APs?
3. Sua organização associativa tem uma postura contestatória ou cooperativa para com a PMC? Por quê?
4. Os debates são esgotados e explorados ao máximo visando alcançar acordos mútuos ou soluções?
5. Como a população se comunica com os técnicos, ou seja, você crê que os técnicos compreendem facilmente o que vocês querem dizer?
6. Como os técnicos se comunicam com a população, ou seja, o que eles dizem é facilmente compreendido?
7. O que você acha do espaço físico da reunião, a disposição do público poderia ser diferente?

8. O que você acha do tempo de duração dos encontros e a forma que ele é controlado?
9. O que você acha do procedimento das reuniões e o que poderia ser melhorado ou acrescentado? Por quê?
10. Você já participou das APs da CMC?
11. Se sim, onde você achou que houve um melhor rendimento do processo participativo e discussional: na PMC ou na CMC?
12. De 1 a 10, qual o peso da CMC na construção do orçamento?
13. A AP da CMC altera em alguma medida a construção da LDO e da LOA? Por quê?
14. De 1 a 10, qual o peso do poder executivo na construção do orçamento?
15. Você discute com sua família, amigos, vizinhos os problemas da cidade?
16. Como é o processo de deliberação interna da organização associativa que você faz parte?
17. Há em alguma medida um processo de discussão da sua organização associativa junto à comunidade / bairro / vila que vocês representam?
18. Você acredita que as sugestões da população são realmente acrescentadas ao orçamento?
19. Já houve alguma melhoria que seu bairro conquistou por meio da participação nas APs?
20. Nas APs há a presença, mesmo que latente, de discursos motivados por questões ideológicas (esquerda e direita)?

21. A sua organização associativa têm vínculo com algum partido político? Se sim, qual?

22. De 1 a 10, qual o real peso das APs na construção do orçamento da cidade?

APÊNDICE II – LIVRO DE CÓDIGOS

Análise de Conteúdo das Audiências Públicas de Curitiba

Unidade de Análise: Entrevistas

Ano: _____

A) DURAÇÃO DA ENTREVISTA

Indicação do tempo em número de segundos

B) DATA

(dd.mm.aaaa).

C) ATOR

Preencher com o nome ou sigla da entidade, Secretaria, Partido, Órgão, Movimento Social, etc.

D) CATEGORIA DO ATOR

Mesa Coordenadora.....	01
Apoio Técnico Estatal.....	02
Organização Associativa.....	03
Partido Político.....	04
Cidadão/Usuário.....	05
Vereadores.....	06
Quadros de Chefia da Administração Municipal.....	07
Indefinido.....	08

E) ASSUNTO

Ação e Política Social.....	01
Assuntos Metropolitanos.....	02
Audiência Pública (meta assunto).....	03

Burocrático/Interno.....	04
Comunicação Social.....	05
Corrupção e Favorecimento Pessoal.....	06
Democracia, Direito e Cidadania.....	07
Educação.....	08
Esporte, Cultura e Lazer.....	09
Funcionalismo Público.....	10
Habitação e Moradia.....	11
Meio Ambiente.....	12
Minorias.....	13
Obras Públicas.....	14
Orçamento/Finanças.....	15
Planejamento Urbano/Urbanismo.....	16
Saneamento.....	17
Saúde.....	18
Segurança Pública/Violência.....	19
Tributos/Previdência.....	20
Trabalho e Emprego.....	21
Transporte.....	22
Turismo.....	23
Outros.....	24

F) VALÊNCIA DO ASSUNTO

- 1) Positiva
- 2) Negativa
- 3) Neutra

G) DIMENSÃO TEMPORAL

- 1) Passado
- 2) Presente
- 3) Futuro
- 4) Indefinido

H) TOM DO DISCURSO

- 1) Ataque
- 2) Defesa
- 3) Exaltação
- 4) Indefinido/Neutro

I) FOCO DO DISCURSO

- 1) Tema
- 2) Imagem Pessoal do Prefeito
- 3) Capacidade Técnica da Administração Municipal
- 4) Sensibilidade Democrática da Administração Municipal
- 5) Na Oposição
- 6) Sociedade
- 7) Aspectos Econômicos
- 8) Legislativo
- 9) Poder Executivo (em caso de AP na Câmara de Vereadores)
- 10) Indefinido/Neutro

J) VALÊNCIA DO ATRIBUTO NO DISCURSO

- 1) Positiva
- 2) Negativa
- 3) Neutra

L) VARIÁVEL

- 1) Desenho Institucional

- 1.1) Arcabouço e Funcionamento
- 1.2) Condições de Participação
- 1.3) Discussão e Decisão
- 2) Contextuais
 - 2.1) Associativismo Civil
 - 2.2) Conformação dos Grupos Dirigentes
- 3) Políticas
 - 3.1) Representação e Participação Popular
 - 3.2) Poder de Deliberação
- 4) Espaço-temporal
 - 4.1) Propensão Espacial à Participação
 - 4.2) Duração dos Encontros e Debates
- 5) Accountability
 - 5.1) Transparência (prestação de contas)
 - 5.2) Responsividade

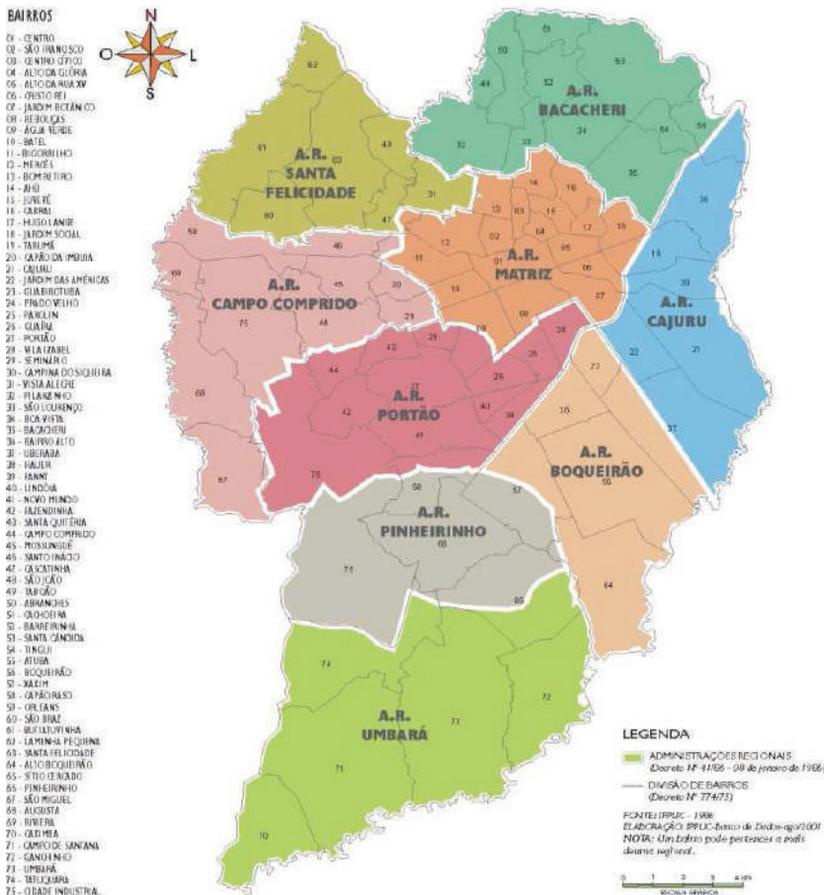
M) VALÊNCIA DA VARIÁVEL

- 1) Positiva
- 2) Negativa
- 3) Neutra

ANEXOS

ANEXO II - Administrações Regionais: Recortes Espaciais ao Longo do Tempo

ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS DE CURITIBA EM 1986 (DECRETO Nº 41/86 DE 08 DE JANEIRO DE 1986)



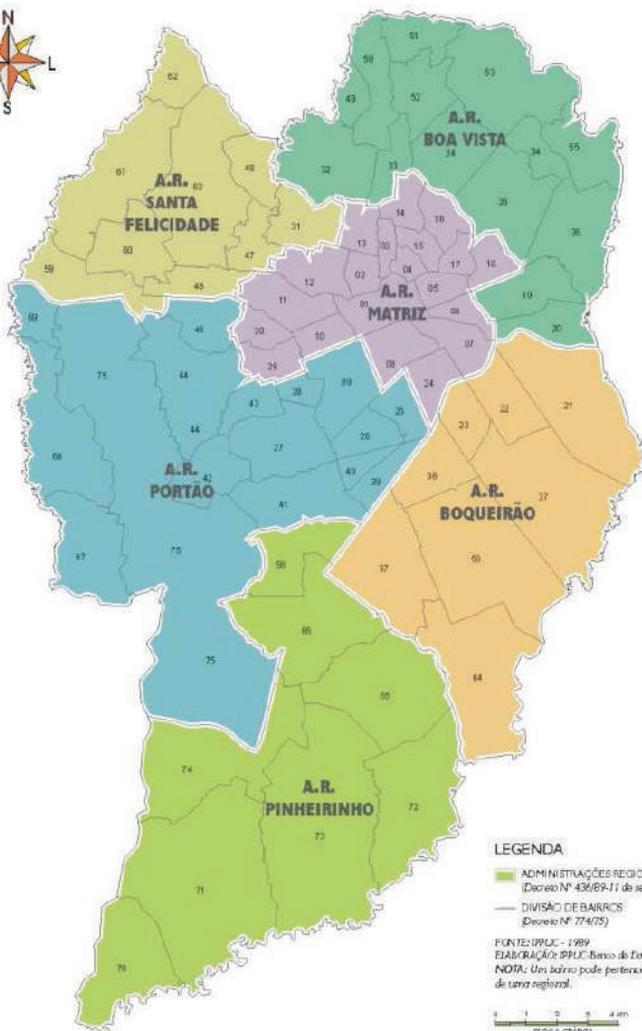
IPPUC Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - SIN - Banco de Dados

· Rua Bom Jesus, 666 · Cabral · Curitiba · Paraná · CEP 80235-010 · Fone (41) 3220-5414 · Fax (41) 3254-8051 · E-Mail ippuc@ippuc.org.br

ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS DE CURITIBA EM 1989 (DECRETO Nº 436/89 DE 11 DE SETEMBRO DE 1989)

BAIRROS

- 01 - CENTRO
- 02 - SÃO FRANCISCO
- 03 - CENTRO CIVICO
- 04 - ALTO DA GLORIA
- 05 - ALTO DA RUA XV
- 06 - CRISTÓREI
- 07 - JARDIM BOTÂNICO
- 08 - REBOÇAS
- 09 - ÁGUA VERDE
- 10 - BATEL
- 11 - BIGORRHILHO
- 12 - MERUÉS
- 13 - DOMINÉRIO
- 14 - AHO
- 15 - JUPITÉ
- 16 - CASRAL
- 17 - HUGO LANGE
- 18 - JARDIM SOCIAL
- 19 - TANARUMÁ
- 20 - CAPO DE IMPÉRIA
- 21 - CALULU
- 22 - JARDIM DAS AMÉRICAS
- 23 - GUARIBETÉIA
- 24 - PIADÓVELHO
- 25 - PARULIN
- 26 - GUARA
- 27 - PORLIÃO
- 28 - VILA IZABEL
- 29 - SEMINÁRIO
- 30 - CAMPINA DO SIQUEIRA
- 31 - VISTA ALEGRE
- 32 - PILANZENHO
- 33 - SÃO LOURENÇO
- 34 - BOA VISTA
- 35 - BACOCHEI
- 36 - BARRIO ALTO
- 37 - UBERABA
- 38 - HILFER
- 39 - FANMI
- 40 - LINDÉRI
- 41 - NOVO MUNDO
- 42 - FAZENDINHA
- 43 - SANTA QUITÉRIA
- 44 - CAMPO COMPRIDO
- 45 - MOSSUNGUÉ
- 46 - SANTO INÁCIO
- 47 - CASAJUBINA
- 48 - SÃO JOÃO
- 49 - TABOÃO
- 50 - ABRUNDES
- 51 - COCHOEIRA
- 52 - BARBEIRINHÁ
- 53 - SANTA TÂNIA DA
- 54 - TINGUI
- 55 - ATUBA
- 56 - BOQUEIRÃO
- 57 - KAXIM
- 58 - CAPO RASO
- 59 - ORLANS
- 60 - SÃO BRAZ
- 61 - BUTATÁ UNIV. II
- 62 - LAMPINHA PIQUENI
- 63 - SANTA FÉ LIDADE
- 64 - ALTO BOQUEIRÃO
- 65 - SÍTIO TERCADO
- 66 - PINHEIRINHO
- 67 - SÃO MIGUEL
- 68 - AUGUSTA
- 69 - PUPPIRA
- 70 - CAMBEA
- 71 - CAMPO DE SANTANA
- 72 - GONCHINHO
- 73 - UMBURÁ
- 74 - TATUQUARA
- 75 - CIDADE INDUSTRIAL

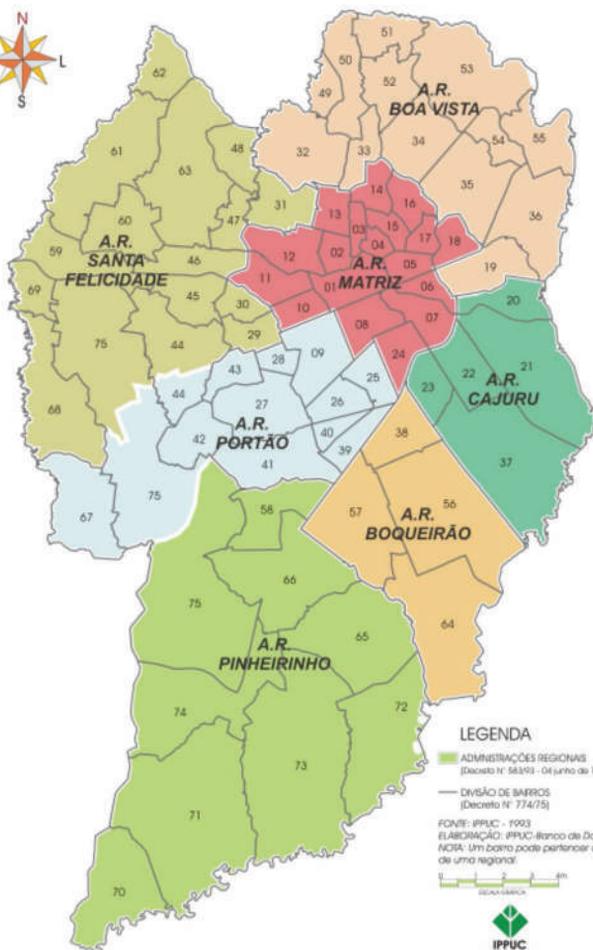


ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS DE CURITIBA EM 1993

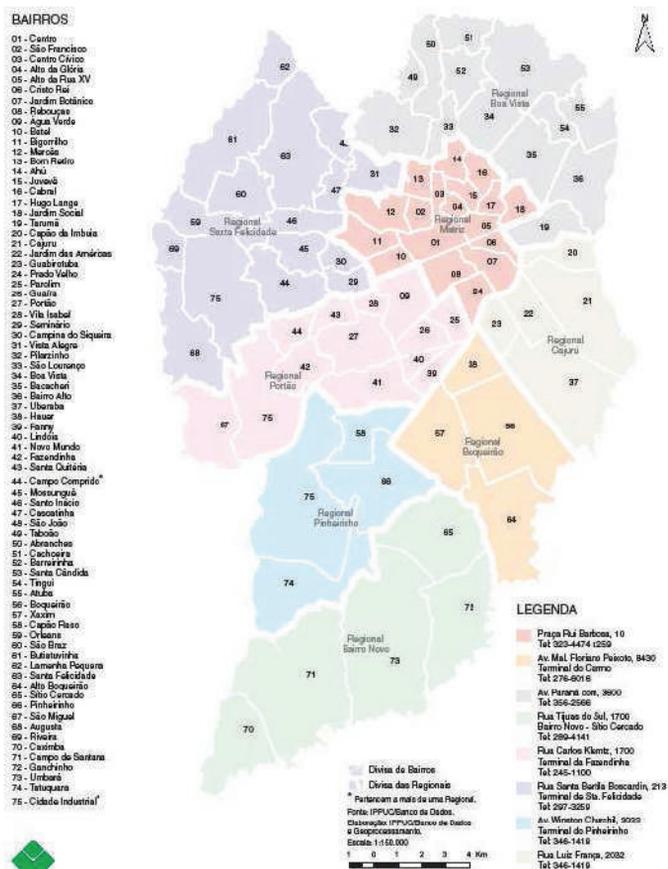
(DECRETO Nº 583/93 DE 04 DE JUNHO DE 1993)

BARROS

- 01 - CENTRO
- 02 - SÃO FRANCISCO
- 03 - CENTRO CIVICO
- 04 - ALTO DA GLÓRIA
- 05 - ALTO DA RUA XV
- 06 - CRISTO REI
- 07 - JARDIM SOCÍANICO
- 08 - REBOUCAS
- 09 - ÁGUA VERDE
- 10 - BATEL
- 11 - BIGORRILHO
- 12 - MERCÊS
- 13 - BOM RETIRO
- 14 - AHU
- 15 - JUVENÉ
- 16 - CABRAL
- 17 - HUGO LANGE
- 18 - JARDIM SOCIAL
- 19 - TABULADA
- 20 - CAPÃO DA IMBUIA
- 21 - CAJURU
- 22 - JARDIM DAS AMÉRICAS
- 23 - GUABIRUBA
- 24 - PRADO VELHO
- 25 - PARCUN
- 26 - GUARA
- 27 - PORTÃO
- 28 - VILA DASIEL
- 29 - SEMINÁRIO
- 30 - CAMPINA DO SIQUEIRA
- 31 - VILA ALEGRE
- 32 - PILARZINHO
- 33 - SÃO LOURENÇO
- 34 - BOA VISTA
- 35 - BACACHERI
- 36 - BARRIO ALTO
- 37 - UBERABA
- 38 - HALER
- 39 - FANNY
- 40 - LINDOIA
- 41 - NOVO MUNDO
- 42 - FAZENDINHA
- 43 - SANTA QUIFERIA
- 44 - CAMPO COLPRIDO
- 45 - MOSSUNGUÉ
- 46 - SANTO INÁCIO
- 47 - CASCATINHA
- 48 - SÃO JOÃO
- 49 - TABOÃO
- 50 - AMBANCHES
- 51 - CACHOEIRA
- 52 - BARRERINHA
- 53 - SANTA CÂNDIDA
- 54 - TINGUI
- 55 - ATIBA
- 56 - BOQUEIRÃO
- 57 - XAVIM
- 58 - CAPÃO RASO
- 59 - ORLEANS
- 60 - SÃO BRAZ
- 61 - BUTATUVINHA
- 62 - LAMENHA PEQUENA
- 63 - SANTA FELICIDADE
- 64 - ALTO BOQUEIRÃO
- 65 - SÍTIO CERCADO
- 66 - PINHEIRINHO
- 67 - SÃO MIGUEL
- 68 - AUGUSTA
- 69 - RIVERA
- 70 - CAXIMBA
- 71 - CAMPO DE SANTANA
- 72 - GAUCHINHO
- 73 - UMBARA
- 74 - ITAUGUARA
- 75 - CIDADE INDUSTRIAL



Administrações Regionais de Curitiba - 1997 (Decreto Nº 336/97 de 05 de fevereiro de 1997)



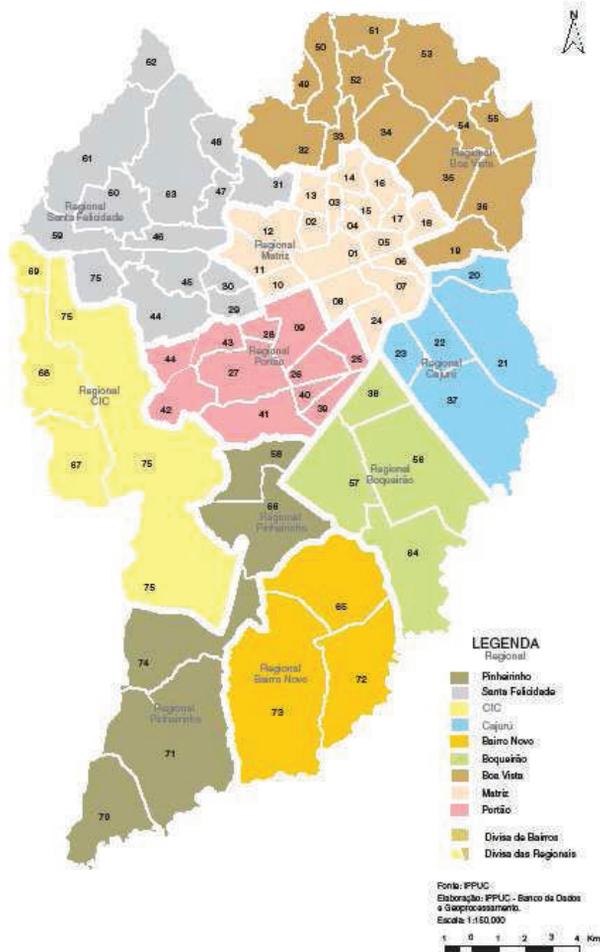
IPPUC Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - SIN - Banco de Dados

Rua Bom Jesus, 669 - Cabral - Curitiba - Paraná - CEP 80035-010 - Fone (41) 250-1414 - Fax (41) 254-8681 - E-Mail: ipruc@ppuc.org.br

Administrações Regionais de Curitiba 2005

BAIRROS

- 01 - Centro
- 02 - São Francisco
- 03 - Centro Cívico
- 04 - Alto da Glória
- 05 - Alto da Rua XV
- 06 - Cristo Rei
- 07 - Jardim Botânico
- 08 - Rebouças
- 09 - Água Verde
- 10 - Batel
- 11 - Bigonha
- 12 - Mercês
- 13 - Bom Retiro
- 14 - Ahú
- 15 - Juvevê
- 16 - Cabral
- 17 - Hugo Lange
- 18 - Jardim Social
- 19 - Tanurá
- 20 - Capão da Imbuia
- 21 - Caxuru
- 22 - Jardim das Américas
- 23 - Quabrota
- 24 - Prado Velho
- 25 - Parolin
- 26 - Guaíra
- 27 - Portão
- 28 - Vila Isabel
- 29 - Seminário
- 30 - Campina do Siqueira
- 31 - Vista Alegre
- 32 - Pilarzinho
- 33 - São Lourenço
- 34 - Boa Vista
- 35 - Bacachari
- 36 - Bairro Alto
- 37 - Ussaraba
- 38 - Hauer
- 39 - Fanny
- 40 - Lindoia
- 41 - Novo Mundo
- 42 - Fasanópolis
- 43 - Santa Quiteria
- 44 - Campo Correntio
- 45 - Mossungó
- 46 - Santo Inácio
- 47 - Cascaquina
- 48 - São João
- 49 - Taboão
- 50 - Abranches
- 51 - Duchesne
- 52 - Bamarinha
- 53 - Santa Cândida
- 54 - Tingá
- 55 - Atuba
- 56 - Boqueirão
- 57 - Xadim
- 58 - Capão Raso
- 59 - Orleans
- 60 - São Braz
- 61 - Bulevarina
- 62 - Lamenha Pequena
- 63 - Santa Felicidade
- 64 - Alto Boqueirão
- 65 - Sítio Carcedo
- 66 - Pinheirinho
- 67 - São Miguel
- 68 - Augusta
- 69 - Riviera
- 70 - Curitiba
- 71 - Campo de Santana
- 72 - Garçafino
- 73 - Umbará
- 74 - Taluquera
- 75 - Cidade Industrial



Fonte: IPPUC.
 Elaboração: IPPUC - Banco de Dados
 e Geoprocessamento.
 Escala: 1:150.000

**More
Books!** 



yes
I want morebooks!

Buy your books fast and straightforward online - at one of the world's fastest growing online book stores! Environmentally sound due to Print-on-Demand technologies.

Buy your books online at
www.get-morebooks.com

Compre os seus livros mais rápido e diretamente na internet, em uma das livrarias on-line com o maior crescimento no mundo! Produção que protege o meio ambiente através das tecnologias de impressão sob demanda.

Compre os seus livros on-line em
www.morebooks.es

SIA OmniScriptum Publishing
Brivibas gatve 1 97
LV-103 9 Riga, Latvia
Telefax: +371 68620455

info@omniscrptum.com
www.omniscrptum.com

OMNIscriptum 

