

**RELATÓRIO FINAL**  
**MISSÃO MAT/PNUD**

ESTRUTURAÇÃO DE CONSELHOS E  
FOMENTO DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO BRASIL

**ELIEL ROSA**  
Consultor Internacional

## **Introdução**

O presente Relatório tem por objetivo apresentar um breve fundo político-histórico referente à participação popular no Brasil e, ao mesmo tempo, tratar da atual institucionalização desses espaços de engajamento cívico nos três níveis de poder vivenciados no Brasil pela Delegação composta por 9 técnicos do Ministério de Administração do Território de Angola: Ministério das Cidades (**Governo Federal**), Secretarias de Estado (**Governo do Paraná**) e Secretarias Municipais (**Prefeitura de Curitiba**) entre os dias 15 e 26 de fevereiro de 2016.

## **Programação da Missão**

Para avaliar a realidade brasileira relacionada ao engajamento cidadão em questões públicas, disponibilizamos à Delegação de Angola reuniões em quinze instituições nos três níveis de Poder: federal, estadual e local. Foram elas:

### **Ministério das Cidades – Brasília**

#### **Governo do Estado do Paraná:**

- Secretaria de Estado da Segurança Pública
- Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano
- Secretaria de Estado da Saúde

#### **Prefeitura de Curitiba:**

- Secretaria Municipal de Governo
- Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos
- Secretaria Municipal de Abastecimento
- Secretaria Municipal do Trabalho
- Fundação de Ação Social (FAS)
- Urbanização de Curitiba (URBS)
- Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP)
- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)

### **Câmara Municipal de Curitiba (Legislativo Municipal)**

### **Assembleia Legislativa do Paraná (Legislativo Estadual)**

### **Sociedade Civil Organizada: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Paraná (CAU)**

## **Objeto do contrato**

O MAT solicitou a Assessoria Técnica do Consultor para a organização de uma visita de trabalho e capacitação técnica dos quadros da DNAL junto ao Ministério das Cidades do Governo da República Federativa do Brasil e da Prefeitura Municipal de Curitiba, com a incumbência de organizar as respectivas agendas, conteúdos formativos e organização da logística, de modo a garantir que os Quadros da DNAL conhecessem de perto as soluções práticas em termos de concepção e gestão de processos participativos e estruturação de conselhos, modelagem, financiamento e gestão de programas de empoderamento das cidades e a necessária interação dos órgãos públicos com a sociedade civil.

## **Metodologia de trabalho**

A programação da missão foi estruturada no formato de palestras técnicas ministradas por gestores das ações pertinentes à área dos Conselhos no nível federal, estadual e municipal, além de vários políticos eleitos encarregados das discussões, propostas e execução das diversas políticas públicas abordadas durante a missão (conforme lista de entidades apresentada na introdução deste documento).

## **Resultados alcançados**

Foram os seguintes os resultados atingidos pela missão:

- Amplo conhecimento técnico-teórico da história e filosofia por detrás das ações de participação cidadã e controle social na nação brasileira, em especial após a Constituinte de 1988;
- Disponibilização de muitos documentos técnico-jurídicos e profusas produções político-acadêmicas relacionadas à criação, estruturação, consolidação, execução e follow-up de ações de participação cidadã e controle social;
- Espaço aberto para interação dos técnicos do MAT com os gestores de cada programa através de perguntas e respostas, comparativos teórico-práticos com as ações em Angola, incluindo a oportunidades para o desenho de futuras cooperações bilaterais entre os dois países;
- Disponibilização aos técnicos do MAT, por parte do Consultor, de terem acesso a bibliografias e estratégias políticas alternativas para a visão e implementação da participação cidadã no *debriefing* realizado ao final de cada dia de trabalho;
- Interesse do Ministério das Cidades na participação de técnicos do MAT na próxima reunião do Conselho das Cidades, a ser realizado em Brasília no mês de abril de 2016, formalizado Dr. Flavio Dollabella, Chefe da Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério das Cidades;
- Interesse do Ministério das Cidades em receber técnicos do MAT como observadores da 6ª Conferência Nacional das Cidades, a ser realizada na capital federal de 5 a 9 de junho de 2017;
- Oportunidades aos técnicos do MAT para apresentarem a cada entidade visitada uma perspectiva geral da temática dos Conselhos em Angola, bem como a intenção do Governo de lançar o programa de empoderamento dos Conselhos ainda no primeiro semestre deste ano.

## Recomendações do Consultor: próximos passos

1. Oficialização do interesse do MAT em firmar um Convênio Bilateral com o Ministério das Cidades, visando a transferência de conteúdos do Portal CapaCidades aos Quadros do Governo de Angola (não somente do MAT), bem como do DNAL ou Província de Luanda com o **Governo do Paraná, através da Secretaria de Estado de Assuntos Estratégicos**, para o compartilhamento de experiências dos Conselhos de Segurança Cidadã e Cidades.
2. Dada a amplamente difundida e vivenciada prática histórica de engajamento cívico, controle social e participação cidadã da população de Curitiba, recomendo também, de forma imediata, a capacitação dos técnicos do MAT e gestores de Conselhos angolanos, tendo como base o Modelo Curitiba de Colaboração (conforme breve apresentação abaixo). Minha proposta seria a formação de 4 grandes grupos a cada semana de um mês escolhido, com carga horária de 20 horas por semana (4 horas diárias) para cada grupo, e com apresentações teóricas e atividades práticas abordando questões de engajamento cívico, participação social, teoria dos jogos, empoderamento individual, entre outras.
3. Organização de uma missão de Administradores Regionais (Prefeitos) e Gestores de Conselhos angolanos na cidade de Curitiba para uma imersão nos temas afeitos a tal prática na capital do Estado do Paraná. As autoridades e gestores que receberam a delegação do MAT se colocaram absolutamente disponíveis para capacitar e instruir representantes de Angola.

## **CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO, FILOSÓFICO E CULTURAL DOS CONSELHOS NO BRASIL E EM CURITIBA**

### **1. Marcos históricos para a participação cidadã frente às novas demandas do Estado Brasileiro: fim do regime militar e intensificação do processo de urbanização**

#### **1.1 Transição do Regime Militar para o novo Regime Democrático**

Após passar pelo longo período do regime militar iniciado em 1964 e encerrado em 1985, o Brasil buscava resgatar sua redemocratização. O país enxergava a necessidade de devolver ao povo muitos dos direitos removidos pelo processo ditatorial. Quando o vice-presidente José Sarney assumiu a presidência da República, em decorrência da morte do primeiro presidente democraticamente eleito no pós-militarismo, Tancredo Neves, que sequer chegou a assumir a cadeira presidencial, as forças políticas da nação se propuseram a reinstaurar o processo de redemocratização.

Assim, o ano de 1988 registrou o marco histórico que definiria o Brasil novamente como um país democrático. No dia 5 de outubro daquele ano era promulgada a nova Constituição Federal, que tinha como objetivo garantir os direitos sociais, econômicos, políticos e culturais que desde o período anterior haviam sido suspensos pelos governos no período da ditadura.

A chamada “Constituição Cidadã” foi a oitava na história do Brasil desde sua independência, e foi elaborada por 558 constituintes durante um período de 20 meses. Considerada como a mais completa dentre todas as já existentes, a carta magna da nação recebeu muitas críticas por conta de seu extenso texto e do infinito número de artigos que, obviamente, deixaram muitas brechas jurídicas. Apesar disso, a Constituição de fato trouxe novamente o povo ao jogo político, permitindo o retorno de sua participação nas decisões dos inúmeros órgãos de Estado.

Hoje, quase trinta anos depois, a ferramenta da “participação social” encontra-se em cada ambiente da vida política do país. Ainda que com sentidos e projetos distintos, é encontrada nas várias instâncias e níveis governamentais e arranjos institucionais de praticamente todas as políticas sociais e programas de governo. A intensificação da participação social ou, em outras palavras, a participação da população em espaços de interlocução com o Estado, reflete a configuração de um tecido social mais densificado e diverso a partir dos anos 70, quando do aparecimento de novos movimentos sociais. A Constituição Federal de 1988, assim, veio para atribuir maior relevância à participação da sociedade na vida do Estado, instituindo vários dispositivos nas esferas públicas de âmbitos federal, estadual e local.

#### **1.2 Processo de Urbanização**

O processo de urbanização no Brasil teve início no século XX, a partir do forte desenvolvimento do parque industrial do país, que funcionou como um dos principais fatores para o deslocamento da população da área rural em direção à área urbana. Esse deslocamento - também conhecido como êxodo rural - provocou a alteração de um modelo agrário-exportador para um modelo urbano-industrial. Atualmente, mais de 80% da população brasileira vive em áreas urbanas, o que equivale aos níveis de urbanização dos países desenvolvidos.

Até 1950, o Brasil era um país de população predominantemente rural. As principais atividades econômicas estavam associadas à exportação de produtos agrícolas, dentre eles o café. A partir do início do processo industrial, em 1930, começou a se criar no país condições específicas para o aumento do êxodo rural. Além da industrialização, também esteve associado a esse deslocamento campo-cidade, dois outros fatores, como a concentração fundiária e a mecanização do campo.

Em 1940, apenas 31% da população brasileira vivia em cidades. Foi a partir de 1950 que o processo de urbanização se intensificou, pois com a industrialização promovida por Getúlio Vargas e Juscelino

Kubitschek houve a formação de um mercado interno integrado que atraiu milhares de pessoas para o Sudeste do país, região que possuía maior infraestrutura e, conseqüentemente, a que concentrava o maior número de indústrias.



A partir de 1970, mais da metade dos brasileiros já se encontrava em áreas urbanas, cuja oferta de emprego e de serviços, como saúde, educação e transporte, eram maiores. Em 60 anos, a população rural aumentou cerca de 12%, enquanto que a população urbana passou de 13 milhões de habitantes para 138 milhões, um aumento de mais de 1.000%.

## 2. Breve análise histórico-cultural da participação social no Brasil

De acordo com os principais historiadores do país, a participação social sempre existiu na nação brasileira. Para José Murilo de Carvalho (1998), a atual atitude apática e “bestializada” do povo brasileiro frente às arbitrariedades do Estado não corresponde à realidade do seu passado. Essa visão seria uma construção discursiva que desqualificaria o comportamento e a atitude do povo brasileiro. Na verdade, a história política do país registra incontáveis exemplos de manifestações populares que demonstram a capacidade do povo brasileiro se organizar e afirmar direitos, ainda que a forma e a intensidade das lutas tenham variado em cada época histórica e mediante a maturidade política de cada um dos movimentos sociais. As ações desses movimentos foram construídas ao longo do tempo através de uma enorme variedade de formas de protesto. Nesse sentido, portanto, é temerária a afirmação de que o povo brasileiro não possui uma cultura participativa.

No entanto, com o surgimento do regime militar, a conjuntura política e social do país foi compreensivelmente transformada. Até o início da década de 60 podemos dizer que o país vivenciava um ambiente de intenso posicionamento popular na política, destacando-se os movimentos pela Reforma Agrária, pela casa própria, pela redução da tarifa dos transportes públicos, dentre outros. Com o advento do regime militar, observa-se no Brasil a predominância de um cotidiano de forte repressão à diversidade de ideias, principalmente no campo das ideologias políticas.

Fecharam-se a maioria dos canais formais de manifestação e diálogo e muitos movimentos populares organizados da sociedade – embora nem todos – se viram à margem do processo político, sem alternativas para a canalização de suas insatisfações e demandas ao Estado. Nesse novo ambiente autoritário, emerge um novo padrão de políticas sociais no país, no qual a União passou a centralizar a execução dos programas sociais existentes, unificando sob seu controle tanto os recursos quanto os serviços prestados à população.

De acordo com Eduardo Fagnani (2005), a estratégia para as políticas sociais adotada pelo regime militar potencializou a capacidade de intervenção do Estado, ampliando assim o alcance da gestão governamental. No entanto, o autor observa que o período do regime militar foi marcado por um tipo de modernização que beneficiava mais as classes médias e altas em detrimento das camadas mais pobres da população, o que acentuou enormemente a desigualdade social. Além disso, Fagnani destaca, o contexto do regime militar priorizava mais o aspecto da privatização do espaço público,

onde os interesses empresariais e políticos tinham acesso privilegiado em detrimento dos processos decisórios das políticas sociais, o que desviava o foco do Estado do combate à miséria no país.

Vale destacar que a forma de gestão e controle das políticas públicas durante o período militar não contemplava estratégias de participação popular, já que a grande parte dos mecanismos de controle público foram eliminadas, incluindo a omissão do Congresso Nacional em discutir sobre o tema das políticas sociais.

No entanto, Alexandre Ciconello (2008), em artigo publicado pela Oxfam International, aponta as novas estratégias de articulação e mobilização dos novos movimentos sociais criadas no ambiente do regime militar, afirmando que

(...) muito embora a ditadura militar tenha controlado e restringido a liberdade de expressão e de associação de indivíduos e de grupos políticos e sociais que criticassem o regime político autoritário, ainda havia algum espaço de mobilização e de debate na base da sociedade brasileira. Esse espaço foi estrategicamente identificado e utilizado por milhares de organizações – formais e informais -, militantes, religiosos, intelectuais e movimentos sociais inspirados, principalmente, por referenciais teóricos e morais, como a Teologia da Libertação e o movimento pedagógico criado pelo brasileiro Paulo Freire, chamado Educação Popular. A atuação era baseada em processos educativos junto a grupos populares com a finalidade de gerar emancipação e consciência cidadã. Educar a população para a transformação social era o objetivo. (Ciconello, Alexandre, pág. 02)

Leonardo Avritzer (2002) indica que a ampliação da esfera pública no Brasil na década de 70 relaciona-se com o surgimento de vários outros fatores, entre eles o crescimento das associações civis, em especial das comunitárias; a reavaliação, por parte de segmentos da sociedade, da ideia de direitos; a postura de defesa da autonomia organizacional em relação ao Estado; a prática de apresentação pública de reivindicações, e a tentativa de diálogo com o Estado. Nesse período, ainda segundo o autor, reivindicava-se também a criação de espaços de participação nos quais a sociedade civil organizada pudesse canalizar suas demandas e influir nos processos decisórios de políticas públicas. Essa vertente de reivindicações visava encontrar soluções para o enfrentamento da crescente miserabilidade social nos ambientes urbanos nas áreas de saneamento, segurança, saúde e habitação.

### **3. A Constituição Federal de 1988: participação da sociedade no desenho, implementação e controle social das políticas públicas.**

Dentro desse contexto histórico, inúmeras reivindicações por maior participação popular foram encaminhadas à Assembleia Constituinte proposta no ano de 1988. Contendo mais de quatrocentas mil assinaturas, esses manifestos foram apresentados e aceitos pela Assembleia Constituinte. O processo de emendas populares adotado pelo Regimento Interno da Assembleia Constituinte foi uma experiência pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade na política nacional. Por meio de emendas populares, a sociedade consolidou sua participação ativa no processo de elaboração da Carta Magna, apresentando propostas ao texto constitucional.

Em seu discurso na sessão solene de promulgação da Constituição de 1988, o constituinte Ulysses Guimarães – Presidente daquela Assembleia Nacional Constituinte – ressaltou que a participação popular na elaboração da atual Carta Magna não havia se dado unicamente pelo envio de emendas, mas também

(...) pela presença, pois diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, Comissões, galerias e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que

isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar pelo referendo projetos aprovados pelo parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos Cidadãos. Do presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador. A moral é o cerne da pátria (trechos extraídos do discurso de Ulysses Guimarães em 05 de outubro de 1988).

Assim, a Constituição brasileira, promulgada em 1988, acabou absorvendo grande parte das reivindicações dos movimentos de participação popular, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado. Não é por outro motivo que a nova Carta Magna ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”, já que, entre outros avanços, incluiu em seu texto mecanismos de participação nos processos decisórios federal, estadual e municipal.

A Constituição, por exemplo, destaca o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular como ferramentas jurídicas disponíveis aos cidadãos. No que tange à democracia participativa, estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos três níveis de governo, indicando que as gestões das políticas públicas deveriam ter caráter democrático e descentralizado.

É importante ressaltar que o mesmo dispositivo de emendas populares passou também a ser utilizado nos processos de elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios brasileiros, resultando na criação de conselhos municipais de gestão e controle de políticas públicas, com a participação de atores governamentais e não governamentais. Assim, a inserção de novos espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras resgatou relevantes traços da cultura política e engajamento cívico da sociedade brasileira, reintroduzindo valores democráticos e trazendo maior transparência e controle social à atuação do Estado.

Hoje, após duas décadas dos avanços inseridos na Constituição, a quase totalidade das políticas sociais brasileiras – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca, mobilidade, etc. - conta com espaços institucionalizados de participação social, denominados Conselhos, que se configuram como órgãos administrativos colegiados – consultivos e deliberativos - com representantes da sociedade civil e do poder público. Muitos deles passaram a desenvolver conferências nacionais, consideradas como espaços mais amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação de políticas públicas específicas.

Este princípio da gestão democrática e dos Conselhos exposto na Constituição Federal de 1988 coloca o Brasil como um Estado Democrático de Direito que tem a cidadania como um de seus mais relevantes fundamentos (art.1º, II). O texto constitucional, assim, institui um conjunto de mecanismos necessários ao exercício dessa cidadania, destacando-se, em relação à gestão pública, o chamado “direito à participação”, regulamentado pelo art. 37, §3º, que diz: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta”.

Esta breve introdução teve por objetivo demonstrar os motivos por detrás da forte expansão da participação social na esfera pública social brasileira nos últimos 30 anos. No entanto, como puderam observar os técnicos do MAT no Brasil, nosso principal desafio como nação não é aumentar a capacidade de resposta do Estado à quantidade expressiva de novas e antigas demandas que adentram a burocracia estatal, mas incrementar a capacidade do Estado para atrair e motivar cada vez mais cidadãos a exercerem seu direito constitucional de efetiva participação, como historicamente se percebe na cidade de Curitiba, capital do Estado do Paraná.

#### **4. Breve análise sociológica da cultura de participação social nos países africanos**

Em meu trabalho em várias nações do mundo na área de desenvolvimento urbano frequentemente aplico a inspiradora citação do filósofo e economista grego Cornelius Castoriadis: *“O indivíduo autônomo e a sociedade autônoma só podem existir juntos. Um indivíduo jamais será autônomo em uma sociedade tirânica ou totalitária. Ambas as autonomias devem cooperar uma com a outra”*.



Como não possuo profundidade sociológica e histórica para elaborar sobre a realidade africana, tomo a afirmação do economista camaronês Daniel Etounga-Manguelle de que não é fácil compreender a cultura africana. Segundo ele, a multidiversa cultura africana recusa-se a ser empacotada e resiste a qualquer tentativa de sistematização. Ainda assim, ousa construir uma tipologia que nos dá uma perspectiva geral de sua realidade cultural.

Entre as características do quadro tipológico que estabeleceu em sua colaboração ao Simpósio A Cultura Importa, realizado em 1998 em Harvard e sistematizado por Lawrence Harrison e Samuel Huntington, está “**A comunidade domina o indivíduo**”, traço cultural este que tomo emprestado no sentido de apresentar um contraponto à realidade brasileira e mais especificamente da cidade de Curitiba.

Etounga-Manguelle enfatiza ser a subordinação do indivíduo à coletividade seria o ponto de referência mais relevante a ser vinculado à cultura africana, que rejeitaria a autonomia e responsabilidade individual devido ao forte enraizamento vertical (tribo, ancestral, divino) e horizontal (grupo, sociedade, cosmo) dos indivíduos. Afirma o autor que a única possibilidade de promoção do desenvolvimento na África se dá através dos “indivíduos-família” ou “indivíduos-sociedade”.

As perguntas incômodas deixadas por Etounga-Manguelle para a África são: Como instaurar o grau de autonomia necessário para a afirmação do indivíduo como participante político, econômico e social, preservando ao mesmo tempo a sociabilidade que está na essência do modo africano de ser? Numa estrutura hipercentralizada, como a dos países africanos, como dizer a camponeses e cidadãos “comuns” que eles devem ser responsáveis por iniciativas individuais, sem gerar com isso um conflito social onde todos passarão a se sentir como se fossem “chefes”? Numa cultura tribalista, que nega o indivíduo e precariza sua condição como operador de direitos e responsabilidades, não terá chegado o momento de empoderá-lo, ainda que seja visto, inicialmente, como um “competidor” do Estado centralizador?

A África – e, em específico, a República Democrática de Angola - necessita realmente ir ao âmago de seu *ethos* e trabalhar forte em direção a um processo de empoderamento do indivíduo, encabeçando uma profunda reforma na tradicional mentalidade coletivista da nação.

Nesse sentido, louvo o atual processo de desconcentração e descentralização administrativas de Angola implementado pelo Ministério de Administração do Território do país no nível local, em especial à dimensão relativa ao diálogo concertado com os cidadãos e ao processo de institucionalização dos Conselhos locais e concertação e auscultação social.

## **5. Breve revisão bibliográfica do tema “empoderamento do indivíduo”**

### **5.1 - Alexis de Tocqueville**

Em sua monumental obra Democracia na América (1835), o político francês Alexis de Tocqueville registrou suas impressões sobre o Novo Mundo (Estados Unidos da América) e sua ordem democrática. Observou, também, o processo de revolução do mercado e a expansão para o oeste, movimentos que transformavam diária e radicalmente a estrutura da vida dos colonizadores ingleses no novo território.

Na premissa de Tocqueville, a democracia no novo país era como uma equação de equilíbrio entre liberdade e igualdade, bem como uma crescente preocupação tanto com o indivíduo quanto com o coletivo. Postando-se como um crítico do individualismo europeu, o autor enxergava nas associações, ou na reunião de pessoas para fins comuns, a argamassa que mantinha, nos americanos, a ideia de nação, algo que não permitia que a sociedade civil se percebesse exclusivamente dependente do Estado.

A aprofundada análise do autor buscava compreender a natureza peculiar da vida cívica americana. Seu foco estava em tentar entender as razões que tornavam o país tão diferente dos aristocráticos

países europeus. Em contraste com a ética aristocrática, os Estados Unidos da América pareciam ser uma sociedade onde a produção de riquezas era a ética dominante, onde o homem comum desfrutava de um alto nível de dignidade, onde os cidadãos nunca “batiam continência” para as elites e onde o trabalho duro e o foco na acumulação financeira dominavam as mentes de todos.

De acordo com Tocqueville, o estilo de vida peculiar dos americanos seria derivado de uma sociedade que, em sua origem, havia proporcionado condições sociais únicas para seus futuros cidadãos. Todas as pessoas que chegavam ao novo território podiam ter suas próprias posses de terras e cultivá-las, desfrutando de uma vida independente. As elites, basicamente a aristocracia europeia que ali chegava, obviamente existiam; porém, de acordo com o autor francês, elas não tinham chance alguma de dominação sobre os valores que rapidamente se desenvolviam ali, principalmente alimentados pelo sentimento de posse daquelas vastas terras.

Esta maior igualdade de condições sociais teria cultivado valores políticos e sociais, determinando um tipo único de legislação, primeiramente nas colônias e posteriormente nos estados. Aquela sociedade caminhava a passos largos em direção à democratização e este *ethos* explicava o porquê de a América ser tão diferente da Europa.

Sua leitura pode ser claramente demonstrada no seguinte incidente que ele presenciou assim que chegou à nova nação, o qual produziu nele um profundo insight para suas análises.

Passava ele por uma rua de Nova York em 1831 quando viu um acidente entre duas carroças. Os condutores começaram a discutir e a esbravejar e, por conta disso, a via ficou totalmente bloqueada, impedindo o fluxo dos outros cidadãos. Para seu espanto, as pessoas em volta, ao invés de procurarem seguir seus caminhos (afinal de contas, aquilo não era mesmo de suas contas) ou de acionarem as autoridades públicas pertinentes ao caso, começaram a tentar intermediar a tensa relação entre os dois carroceiros. Por fim, o grupo envolvido no processo chegou a uma decisão e o conflito foi resolvido. Com a concordância dos carroceiros, o impasse foi solucionado, carroças e condutores se foram e a rua foi liberada para o fluxo.

Tocqueville ficou maravilhado com o que acabara de presenciar e entendeu que as próprias pessoas envolvidas em tensões ou conflitos públicos decidiam resolver seus próprios problemas e aceitar as soluções propostas coletivamente, sem passar pelas “autoridades” do governo. As pessoas se auto-organizavam. Tocqueville chama este arranjo de “governo civil”, um conceito que dá à luz, muito mais tarde, à teoria das redes sociais.

Outra percepção relevante de Tocqueville. No Velho Continente, ninguém se preocupava com dinheiro. As classes mais baixas porque não tinham qualquer esperança de aumentar suas rendas e recursos além do que a necessária para sobreviver; as classes mais altas pelo fato de acharem que a acumulação de recursos era algo vulgar e desnecessário. Muitos europeus, inclusive, ao herdarem imensas fortunas e terem riquezas garantidas pelo resto de suas vidas, pareciam não dar efetiva atenção a elas.

Essas, e muitas outras, diferenças culturais foram identificadas de forma muito perspicaz por Tocqueville. É forte a percepção acadêmica e política de que tais valores, tão particulares na cultura dos primeiros colonizadores americanos, conseguem explicar vários fenômenos sociais historicamente ocorridos nos Estados Unidos como, por exemplo, o fato de a América jamais ter abraçado o socialismo como outros países ocidentais o fizeram de forma tão dramática, algo que não se pode mais garantir nos dias atuais, diga-se de passagem.

Tocqueville argumentou, ainda, que a posse igualitária de propriedades na América, no entanto, não teria garantido, isoladamente, a consolidação de um povo “melhor”. Na verdade, ele afirma que havia ocorrido exatamente o oposto. A posse de propriedades com medidas relativamente iguais de forma tão ampla, que distinguia a América e determinava seu diferencial social, também explicava o porquê de as massas americanas lidarem tão mal com as elites. Tocqueville percebeu que os cidadãos comuns se recusavam a fazer deferências de qualquer gênero àqueles que possuíam talento e inteligência superiores. Aquelas “elites naturais”, ou os notáveis, membros virtuosos da sociedade americana, não gozavam diretamente de privilégios na esfera política. Pelo fato de apreciarem o poder, os cidadãos,

portanto, tinham dificuldade de se dobrar, mesmo que fosse a pessoas oficialmente reconhecidas como “superiores”.

Os que possuíam virtudes e talentos tinham escolhas bastante limitadas. Os que pensavam ter um nível mais alto de educação formal e inteligência tinham duas opções, segundo Tocqueville: ou se uniriam a círculos limitados para explorar os enormes e complexos desafios enfrentados pela sociedade da época, ou utilizariam seus talentos superiores para obter vantagens da crescente obsessão americana pelo dinheiro, acumulando vastas fortunas no setor privado.

## 5.2 - Nicolau Maquiavel

Haveria lugar para a virtude - especialmente da virtude cívica - na Política? Caso afirmativo, qual seria seu lugar? Esta questão vem sendo debatida há muito tempo.

O historiador e diplomata italiano Nicolau Maquiavel (1469-1527) entendeu que a liberdade só poderia ser preservada quando líderes e cidadãos, conjuntamente, estivessem preparados para avançar em direção a interesses comuns. Na perspectiva de Maquiavel, o ser humano é ambicioso e nunca faz algo bom, exceto em momentos de profunda necessidade. A questão que permeava suas produções intelectuais, portanto, era: como desenvolver virtude cívica nas pessoas? Após analisar em profundidade o tema, sua resposta foi: através dos sistemas legais, das instituições, da educação e da religião. Posteriormente, o “republicanismo” de Maquiavel veio a tornar-se objeto de críticas por parte daqueles que enfatizavam o individualismo, ou os direitos individuais, em detrimento dos direitos comunitários ou coletivos.

## 5.3 - Gabriel Almond e Sydney Verba

A magnífica obra de Gabriel Almond e Sydney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (1963) lança muita luz sobre esta questão. Neste trabalho, os autores mostram que os valores e as atitudes que sustentam as instituições democráticas participativas possuem ligação direta com a forma como as pessoas enxergam suas relações com as outras *vis a vis* seus próprios interesses. De acordo com Almond e Verba, a cultura cívica teria uma essência pluralista e seria “fundamentada em comunicação e persuasão, uma cultura de consenso e diversidade que permite mudanças, porém as moderam” (ALMOND & VERBA, 1963, p. 8).

Ambos os autores referem-se a orientações políticas específicas ou, em outras palavras, a atitudes individuais tomadas em relação a um sistema político, bem como a atitudes referentes ao papel pessoal dos indivíduos dentro dos sistemas. Em outras palavras, no escopo dos valores e atitudes gerais compartilhadas por uma população, a cultura política seria o “elo que conecta a micro e a macropolítica” (id., p. 33) (traduções livres).

No estudo que realizaram em cinco países, os autores reivindicaram a identificação de três tipos macro de cultura política: i) a paroquial, na qual não existiria nenhuma diferenciação de papéis políticos, nem expectativas específicas por parte dos agentes; ii) a subjetiva, que apresentava uma diferenciação institucional e de papéis na vida política, mas em relação à qual os cidadãos permaneciam numa posição altamente passiva; e iii) a participativa, na qual as relações entre as instituições especializadas e as opiniões e ações dos cidadãos seriam interativas. Para Almond e Verba

(...) assume-se que o participante seja consciente e informado em relação ao seu sistema político, tanto nos aspectos governamentais quanto nos políticos. O sujeito tende a ser cognitivamente orientado a questões executivas, burocráticas e judiciárias do governo. O modelo paroquial geralmente não é consciente, ou o é em apenas uma mínima escala, em relação ao sistema político e seus múltiplos aspectos (p. 79).

As sociedades, ainda segundo os autores, tendem a demonstrar combinações variadas entre estas e outras características. A cultura cívica, por exemplo, apresentaria traços nos quais uma ação participativa estaria fundamentada na racionalidade, de forma que cultura e estrutura política passariam a ser unificadas. A cultura cívica, portanto, com suas ênfases na participação racional dos indivíduos na vida política, seria fruto de uma combinação de orientações políticas subjetivas e paroquiais, embora efetivamente não as substitua.

A manutenção de atitudes mais tradicionais e sua fusão com orientações participativas resultariam, ainda de acordo com Almond e Verba, em uma cultura política equilibrada geradora de atividade, envolvimento e racionalidade política, em contrapeso à passividade, tradicionalismo e comprometimento dos indivíduos com os valores paroquiais.

Para os autores, o sistema político democrático é aquele no qual o cidadão comum participa das decisões políticas; assim, a cultura política democrática deve consistir de um conjunto de atitudes, normas, percepções e comportamentos afins, que deem suporte à participação (id., p. 178). A esse modelo participativo fundamentado em valores estaria associada uma crença sobre o caráter do comportamento racional do indivíduo, em oposição a um sentimento de envolvimento meramente emotivo por parte dos mesmos em relação à coisa pública.

#### 5.4 - Philip Converse

Um outro importante pensador, Philip Converse (1964), apresenta uma discussão plausível para os objetivos deste trabalho, localizada no campo do binômio “engajamento” e “alienação” política.

Diz ele que atitudes frente ao mundo seriam propensões para determinados tipos de ação. Sempre que um indivíduo se posiciona de forma contrária ou favorável a alguma situação, suas decisões seriam originárias de motivações psicológicas que, por conseguinte, formariam uma base para a formação de identidades; ou, nas palavras de Converse, campos atitudinais. Entretanto, tais motivações nem sempre seriam suficientes para estimular os indivíduos para uma dada ação, política ou não. Portanto, a Teoria da Alienação, proposta pela sociologia behaviorista americana, seria tomada para explicar a motivação para a ação.

#### 5.5 - Robert Lane

Em consonância com o pensamento de Converse, Robert Lane, em seu clássico *Political Ideology* (1962), inaugurou a abordagem psicanalítica dos fenômenos políticos. Fiel aos fundamentos behavioristas, Lane define que o fenômeno da alienação política implicaria mais do que desinteresse; implicaria uma rejeição, no sentido psicanalítico do termo “alienação”, mas não na versão marxista (FIGUEIREDO, 1991, p. 25). Alienação política, portanto, seria uma rejeição consciente de todo o sistema político, expressando-se através da apatia, um sentimento fundado na percepção que os indivíduos têm da inexistência da possibilidade de mudarem alguma coisa no sistema através de seus esforços.

Lane depura esta definição e cria o que chama de “síndrome das três atitudes”, quais sejam:

1. Eu sou objeto e não sujeito da vida política; eu não tenho influência e não participo; politicamente falo na voz passiva.
2. O governo não cuida e não administra no meu interesse.
3. Eu não aprovo o processo de tomada de decisões; as regras são injustas, ilegítimas e as leis, num certo sentido, são fraudulentas (id. p. 26).

A importância de desvendarmos as raízes psicológicas que dão sustentação a esses complexos comportamentos constitutivos da cultura cívica reside no fato de que, para esta teoria, a legitimidade e a estabilidade dos sistemas políticos e suas instituições dependem do grau em que sentimentos de pertencimento, participação eficaz e lealdade estão socialmente distribuídos.

## 5.6 - Melvin Seeman

Uma outra leitura sobre o termo “alienação” é proposta pela obra *On the Meaning of Alienation* (1959), do americano Melvin Seeman.

Nela, o autor analisa conceitualmente o termo, concluindo que o mesmo pode ser considerado multidimensional. As dimensões, aponta ele, seriam atitudes básicas que constituiriam o que ele chama de “síndrome da alienação”, quais sejam: (i) impotência (perda de controle do indivíduo sobre seu próprio curso de ação, vista pelo autor como um estado de vulnerabilidade diante das forças sociais e políticas); (ii) inteligibilidade (perda de compreensão do indivíduo em relação à sua própria situação, ocasionando uma dificuldade de prever os resultados de seus comportamentos); (iii) anomia (termo cunhado por Seeman numa das grandes obras de Émile Durkheim<sup>7</sup>, proporcionando um estado de incerteza e insegurança no indivíduo); (iv) isolamento (quando os indivíduos não conseguem combinar “valores” e “recompensas” pertinentes à sociedade à qual pertencem, o que os leva a se distanciar da mesma); e, finalmente, (v) auto-indiferença (a alienação marxiana propriamente dita).

## 5.7 - Robert Putnam

Robert Putnam (2005), ecoando Tocqueville, nos lembra que quanto mais os líderes localizados nas esferas de tomada de decisão acreditam na democracia, e não em estruturas verticais de hierarquia social e política, mais a sociedade irá prosperar. Ele vê as atitudes das elites e dos cidadãos como ambos os lados de uma mesma moeda, combinando-se, equilibrando-se e reforçando-se mutuamente. Exatamente por este motivo, conclui Putnam, “os políticos de regiões cívicas não negam a realidade dos interesses conflitantes, mas não receiam fazer acordos criativos” (PUTNAM, 2005, p. 119).

Neste sentido, fica evidente que o fluxo causal para a explicação de macro-fenômenos políticos surge do indivíduo e direciona-se às instituições, cuja existência, bem como estabilidade e longevidade, está em proporção direta à distribuição do complexo sistema atitudinal dos indivíduos de uma população.

Os Estados Unidos, em especial, assistiram nas últimas décadas do século XX a efervescentes debates nesta área e um crescente interesse por temas republicanos. A preocupação primordial de Putnam em seu trabalho foi a de explorar a relação entre modernidade econômica e desempenho institucional, demonstrada em sua investigação sobre as tradições cívicas na Itália moderna. O autor determina o forte vínculo existente entre a performance das instituições políticas e o caráter da vida cívica - em sua terminologia, a “comunidade cívica”.

Após duas décadas de estudos etnográficos na Itália, Putnam conclui que as regiões do norte eram, quase sem exceção, mais bem sucedidas no campo econômico e político. Suas instituições eram, em geral, mais eficientes, mais representativas e mais profissionais. Até mesmo a percepção da corrupção parecia ser menor ali. Nas regiões do sul, por outro lado, faltavam tradições de engajamento cívico. É interessante notar que essas regiões do sul ainda são, atualmente, caracterizadas por toda sorte de pequenas comunidades tradicionalmente associadas com o desenvolvimento de redes de relações. A dimensão significativa, entretanto, não é a densidade da malha social *per se*, mas se a sociedade exhibe e estimula virtudes e práticas cívicas ou não.

Uma outra conclusão de Putnam foi a de que nas áreas mais cívicas identificava-se um nível maior de tensão política e social. Num primeiro momento, isso parecia ir de encontro às expectativas de sua argumentação, já que se poderia pensar que eventuais trocas sociais ocorrem de forma menos

conflituosa em comunidades mais cívicas. Entretanto, uma exploração mais aprofundada indica o motivo da existência de maior tensão em comunidades cívicas. A questão importante diz respeito à existência ou não de estruturas sociais e institucionais capazes de dirimir quaisquer eventuais conflitos.

O autor passou a explorar alguns dos motivos históricos para o desenvolvimento de sociedades mais cívicas em relação a sociedades menos cívicas, bem como a possível extensão explicativa para o melhor desempenho das instituições democráticas em algumas regiões, em comparação com outras. Ele descobriu que não havia ambiguidade nas evidências que encontrou: o fator mais significativo para explicar um bom governo era o grau de proximidade do ideal de comunidade cívica na vida social e política de uma região.

O passo final de Putnam foi combinar esses argumentos com a noção de capital social no que se refere às organizações sociais, como confiança, normas e redes, que poderiam melhorar a eficiência da sociedade pela facilitação de uma ação coordenada de seus cidadãos rumo a ações e projetos públicos.

De acordo com seus estudos e pesquisas, as redes de engajamento cívico expressas através de movimentos como associações de moradores, cooperativas, clubes esportivos e partidos políticos de base popular envolviam interações horizontais. Quanto mais densa uma rede numa dada comunidade, mais propensos seriam seus cidadãos a cooperarem para benefícios coletivos.

E por que fazem isso?

A resposta de Putnam sugere a aplicação da teoria dos jogos. As redes de engajamento cívico (i) aumentam os “custos” potenciais do desviante em qualquer transação individual; todo oportunismo colocaria em risco os benefícios coletivos que as pessoas esperam receber nas transações sociais nas quais estejam envolvidas; (ii) desenvolvem normas rígidas de reciprocidade; aqueles que atuam em vários contextos sociais provavelmente desenvolverão normas mais fortes com relação a comportamentos aceitáveis pela coletividade. Essas normas seriam reforçadas pelas redes de relação; (iii) facilitam a comunicação e melhoram o fluxo de informações sobre a credibilidade dos indivíduos; isso permitiria o surgimento e a multiplicação de “reputações”, conforme sua leitura. Quando todos são “iguais”, diz ele, é mais provável que a maior comunicação entre os participantes produza maior confiabilidade entre eles, levando-os a colaborar em questões coletivas; e (iv) englobam sucessos passados que servem como plataforma culturalmente definida para colaborações futuras; a manutenção desses êxitos abriria espaço para que soluções informais aplicadas no passado sejam utilizadas no presente.

A aplicação, por Putnam, da teoria dos jogos sublinha um dos argumentos de Tocqueville: os interesses pessoais consolidam-se como o alicerce subjacente para a tomada de decisões. O argumento desenvolvido por ele conclui que não apenas as reservas de capital social melhoram o funcionamento das instituições políticas e organizações sociais, como também estimulam o crescimento econômico.

As análises culturalistas de Robert Putnam indicam que a participação nos negócios públicos é uma das principais características da comunidade cívica. Porém, é importante destacar que a virtude cívica não requer um cidadão necessariamente altruísta. Ele deve, sim, demonstrar ter interesses próprios, porém contextualizados em necessidades públicas mais gerais e ser sensível aos interesses dos outros. Assim, ao perceberem-se como iguais, os indivíduos, por conseguinte, passam a se relacionar e interagir horizontalmente em modelos de reciprocidade e cooperação, embora não prescindam de lideranças políticas. E tal relação entre líderes e liderados é mais harmoniosa exatamente porque os primeiros também se sentem responsáveis pelos cidadãos que representam, entendendo que tanto o poder absoluto quanto a falta de poder podem levar à desintegração e à corrupção.

Um outro importante aspecto da virtude cívica para Putnam é a demonstração de solidariedade, confiança e tolerância por parte de todos os participantes de uma dada sociedade, o que não quer dizer que a comunidade cívica esteja livre de conflitos. Pelo contrário, os conflitos são mais evidentes exatamente pelo fato de todos terem posições mais firmes e decididas em relação aos importantes assuntos públicos gerais. As relações de confiança mútua permitem à comunidade cívica superar interesses puramente individuais daqueles que eventualmente preferem agir isoladamente.

E, por último, certas estruturas e práticas sociais, conforme preconizou Putnam, incorporam e reforçam as normas e os valores da comunidade cívica. Desde Tocqueville esta corrente tem afirmado que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade dos governos democráticos, não somente por causa de seus efeitos internos sobre os indivíduos, mas também por causa de seus efeitos externos sobre a sociedade. Neste âmbito externo, a articulação e a agregação de interesses são mais intensificadas quanto mais capilarizada e densa sejam as redes de associações presentes numa dada sociedade, já que as mesmas incorporam e promovem amplos processos de colaboração social. Numa comunidade cívica, portanto, as associações de indivíduos teriam uma contribuição significativa para um governo mais democrático.

Em seu estudo na Itália, Putnam identifica que um indicador básico da sociabilidade cívica é a “vibração da vida associativa” (PUTNAM, 2005, p. 105). Ao fazer um levantamento de todas as associações locais e nacionais do país, ele identificou inúmeros clubes, associações, sociedades, grêmios literários, Lions Club, entre tantos outros. E conclui que, no tocante à eferescência de sua vida associativa, certas regiões italianas se encaixavam ao vibrante modelo associativo americano. Sua pesquisa aponta a região da Emilia-Romagna como aquela na qual os cidadãos participavam ativamente de todo tipo de associações locais, que conseqüentemente os estimulava a acompanhar com interesse os assuntos cívicos veiculados na imprensa local e se envolverem na política por nutrirem convicções bastante programáticas.

## **6. Valores e fatores culturais: pré-requisitos para o progresso?**

Como dito anteriormente, a Universidade de Harvard promoveu um simpósio no ano de 1998, que acabou por transformar-se em um livro (*A Cultura Importa*), como resultado dos debates referentes à amplitude das influências culturais no desenvolvimento humano.

“A cultura realmente importa para o progresso?” A curta e objetiva constatação referente à questão posta e debatida no simpósio foi: “Sim, a cultura realmente importa”!

A verdadeira discussão, porém, localizou-se nos diferentes graus dessa influência. A compreensão desta questão demonstrou ser, dados os acalorados debates em Harvard, bastante complicada quando se penetra no campo de suas implicações ideológicas.

Lawrence E. Harrison (2002) pontua fatos históricos que acabaram por minar algumas ondas ideológicas que, até então, explicavam os sucessos ou insucessos do desenvolvimento econômico de alguns países. Entre eles, Harrison indica que o passado colonial de alguns países do terceiro mundo deixou de ser uma desculpa para seus fracassos econômicos, já que um crescente número de ex-colônias passou a apresentar perfis cada vez mais desenvolvidos.

Um outro exemplo apresentado pelo autor é a explicação dos conceitos de racismo e discriminação para a inviabilidade do desenvolvimento dos países. Harrison mostra que os negros nos Estados Unidos têm cada vez mais progredido em direção à classe média, apesar da permanência desses problemas raciais. A geografia e o clima são outros pontos abordados pelo autor como sendo, hipoteticamente, responsáveis pelo atraso dos países. Ele mostra, entretanto, que Hong Kong, Barbados e Cingapura, por exemplo, são exceções que evidenciam a derrocada dos argumentos dessa corrente. O autor ainda cita outros aspectos do que ele chama de “desculpas vitimizadas” (HARRISON, 2002, p. 404) para o não crescimento e desenvolvimento das nações.

No entanto, ele argumenta que a simples remoção desses empecilhos ajuda muito pouco no processo de desenvolvimento dos países, indicando a implementação de outras ações como, por exemplo, reforma agrária, desenvolvimento comunitário, planejamento, foco em projetos sociais, erradicação da pobreza, uso de tecnologia, privatização, descentralização e por último, a novidade do desenvolvimento sustentável. O autor mostra, contudo, que tudo isso ainda está longe de produzir efeitos efetivos e duradouros no perfil desses países.

Samuel P. Huntington (2002), co-organizador do simpósio em Harvard, oferece uma outra visão para as diferentes experiências de nações do terceiro mundo. Ele destaca que alguns valores culturais, como

investimento, educação e disciplina, entre outros, são facilmente identificados em países mais desenvolvidos, enquanto que em países menos desenvolvidos tais características estão ausentes.

As perspectivas de Harrison apresentam cinco questões tratadas durante o simpósio em Harvard. São elas:

1. Existiria ligação entre valores e progresso? É incontestável que alguns grupos se comportam melhor que outros sob circunstâncias econômicas e políticas similares. Podemos citar o exemplo dos esforços para a eliminação do comunismo/socialismo na China, que levou o país a uma explosão na área do desenvolvimento econômico, enquanto que na Rússia, sob os mesmos eventos, os resultados econômicos passaram a ser frustrantes. Dentro dos Estados Unidos, o maior país capitalista do mundo, alguns grupos se sobressaem economicamente a outros, ainda que sejam minoritários. Harrison reconhece que a questão da cultura é algo muito complexo, já que é um conceito nebuloso que não pode ser quantificado. Ele argumenta que há multivariados contextos (psicológico, institucional, político, geográfico, entre tantos outros) em jogo. Entretanto, indica que a cultura deve, sim, ser objeto de análise no campo do desenvolvimento de qualquer dado território.

2. O progresso seria um valor universal ou apenas um aspecto do imperialismo cultural ocidental que não deveria ser imposto a outras culturas? Harrison diz que a lógica daqueles que questionam a definição ocidental de “progresso” é frágil e, na verdade, rui totalmente quando se observam as revoluções econômicas de diversos países e a avidez das pessoas pelo “progresso” devido ao intenso tráfego de informações globalizadas, que estimulam os indivíduos a ter o que outros possuem. O progresso, no sentido ocidental, argumenta Harrison, se tornou uma aspiração universal.

3. Qual seria a influência da geografia e do clima na cultura? Essa influência, explica Harrison, é amplamente admitida. No entanto, pode-se dizer que as exceções à regra já acumulam uma grande quantidade de exemplos contrários, algo que, segundo ele, não pode ser ignorado. Ele aponta que a Rússia está na mesma latitude que a Europa Ocidental e o Canadá. Cingapura, Hong Kong e metade de Taiwan estão na região dos trópicos. As minorias chinesas e japonesas prosperam em várias nações tropicais. A Costa Rica desfruta de um governo democrático na América Central e várias ilhas caribenhas possuem resultados econômicos e políticos muito diferentes, mesmo estando num mesmo locus geográfico. A Argentina e o Uruguai têm demonstrado grandes dificuldades internas, enquanto que o Chile progride cada vez mais. Harrison admite a existência de importantes diferenças culturais como resultado de fatores locais, mas declara que a geografia, a política, a história, e muito mais, possuem, sim, influência direta no desenvolvimento dos povos.

4. Quais seriam as relações entre cultura e instituições? O autor questiona sobre que motivos teriam levado as instituições democráticas anglo-saxônicas a serem tão sólidas, e tão frágeis na América Latina após 150 anos de grandes esforços para criar e consolidar seus sistemas democráticos. Será que os aspectos culturais explicariam a dificuldade que certas nações teriam em estabelecer instituições de liberdade econômica e política?

5. A cultura poderia mudar? Harrison responde de forma positiva, embora aponte que este normalmente é um processo lento. Ele diz que algumas atitudes podem mudar mais rapidamente, especialmente sob o espectro de circunstâncias dramáticas, como ocorreu com os países europeus afetados pela II Guerra Mundial. E nos deixa uma sugestão intrigante: a aplicação de processos que estimulem mudanças culturais não deveria ser incluída nos planos de desenvolvimento das nações?

A ideia de promover mudanças culturais ainda tem sido um grande tabu para o Banco Mundial e para a USAID (Agência Americana de Desenvolvimento Internacional), entre outras instituições similares.



De qualquer forma, o autor reafirma que os valores do trabalho, educação, mérito e frugalidade são sempre observados como estimuladores do desenvolvimento e da prosperidade. A questão a ser analisada seria: como as mudanças em direção a valores e atitudes positivas podem ser integradas a planos e políticas de desenvolvimento econômico?

## **7. O caso Brasília como modelo fracassado de planejamento, governança e participação social**

Numa obra que passaria a ser a bíblia do modernismo urbano (*La ville radieuse*, 1933), o urbanista francês Le Corbusier apresenta sua tese de que as cidades futuras deveriam ser construídas sobre princípios estéticos e de divisão funcional. Seus argumentos e realizações são profusamente apresentados pela literatura técnico-acadêmica. O urbanista passa a pensar uma nova Arquitetura. Como a lógica e a beleza renascentista, ela deveria ser inimiga da espontaneidade que, em sua perspectiva, era produtora de confusão, desordem e caos. Seus ideais eram o da harmonia e a padronização seu conceito estratégico. Seu sonho era uma cidade na qual o domínio do Plano Diretor sobre os moradores fosse completo. E, em última instância, inquestionável. Tal autoridade deveria ser proveniente das verdades objetivas da lógica e da estética nelas fundadas, e ela não toleraria controvérsias ou contra-argumentos.

No Brasil, essa oportunidade surgiu diante dos olhos de Oscar Niemeyer e Lúcio Costa. Numa construção em meio ao nada, a vontade dos habitantes que ainda estavam por vir estaria irreversivelmente moldada pela técnica e pela estética. Uma vez mais, uma prática tipicamente moderna da “arte pura” viu ruir seus esforços para eliminar o caos, a incoerência, a ilogicidade, a negatividade, a anomalia urbana.

Diferentemente das outras capitais de países do mundo, que por sua relevância histórica ou por suas belezas naturais que tiveram a honra de receber o título “capital” adiante de seus nomes, Brasília foi criada em uma área previamente identificada para ser a capital do Brasil, bem como sua sede de governo, da mesma forma que a capital americana, Washington, e a capital australiana, Camberra.

Nas palavras de Zygmunt Bauman, Brasília foi “um imenso laboratório com pródigo financiamento, um lócus onde a surpresa e o acidente seriam eliminados, um espaço perfeitamente estruturado para a instalação de homúnculos nascidos e alimentados em tubos de ensaio” (BAUMAN, 1999, p. 54).

Em sua resenha sobre o livro *Brasília aos 50 Anos: Que Cidade É Essa?*, o jornalista Rodrigo Piscitelli é categórico:

Um indício do que Brasília se tornou é descrito por Graça Ramos: “(...) uma vitrine sempre exposta aos olhos dos visitantes. Não poderia supor que, em futuro próximo, a cidade seria apenas reflexo, sombra de um sonho. Era usada como fachada para explicitar a potência de homens e mulheres que ergueram do nada uma capital pujante em termos arquitetônicos e urbanísticos. Ao longo dos anos, passou a ser vista – e continua – como exemplo de tudo de errado que o país faz, pensa e deixa de fazer. Espelho que reflete uma sociedade desigual, pouco afeita à civilidade, descuidada com sua história. Brasília padece de males como o crescimento desenfreado e a desvirtuação de sua ideia original.

A percepção do arquiteto e urbanista dinamarquês Jan Gehl é bastante similar. Falando a partir da perspectiva de sua área de conhecimento no livro *Cidades para Pessoas* (2013), diz ele sobre a cidade proposta por Lúcio Costa e Oscar Niemeyer:

Vista do alto, Brasília é uma bela composição (...). No entanto, a cidade é uma catástrofe ao nível dos olhos, a escala que os urbanistas ignoraram. Os espaços urbanos são muito grandes e amorfos, as ruas muito largas e as calçadas e passagens muito longas e retas. As grandes áreas verdes são atravessadas por caminhos abertos pela passagem de pessoas, mostrando como os habitantes se revoltaram, com os pés, contra o rígido plano formal da cidade. Se você estiver em um avião, helicóptero ou carro (...) não há muito o que se

comemorar. Vista de considerável distância, Brasília é uma visão impressionante. Na escala das pessoas, Brasília é um retumbante fracasso.

A nova capital federal, nas fortes palavras de Bauman e Gehl, produz uma síndrome patológica, fruto da ausência de aglomerados humanos, uma cidade sem esquinas, própria e adequada ao anonimato, humanos sem rosto e sem nome, monotonia provocada pela falta de algo que gerasse um mínimo de perplexidade ou surpresa. Enfim, conclui o Bauman, “um espaço desprovido de tudo o que é verdadeiramente humano - tudo o que dá sentido à vida e faz valer a pena viver” (id., p. 55). Brasília, por fim, construída para classificar ou, em outras palavras, para gerar uma estrutura pré-concebida a um plano urbanístico, manipulando suas probabilidades, tem de encarar as consequências da imprevisibilidade, que confundiram o cálculo dos eventos e expuseram a nudez da inadequação da ordem frente aos modernos desafios humanos. A ilha de ordem tecnocrática hegemônica provou não resistir à intrusão de seu “gêmeo moderno”, o caos.

Como todas as tentativas anteriores, quando se empreenderam projetos de homogeneização sob um altíssimo nível de controle social, funcionalidade técnica ou padronização urbana - Sévariade, Jouy-le-Moutier, Palmonova, Redburn, Siena, entre outras - Brasília, enfim, terminaria por ser um lugar de desintegração de laços humanos, de vazio interior, de solidão, de horror aos desafios da vida, um lugar despojado das enriquecedoras e necessárias oportunidades de negociação de símbolos e significados num mundo que é, por excelência, imprevisível e absolutamente desprovido de ordens pré-estabelecidas.

## **8. O Modelo de Participação Social em Curitiba: análises e propostas para o MAT**

A grande mídia parece ter tentado reproduzir o mesmo discurso estético hegemônico e do domínio da tecnocracia aplicado a Brasília ao planejamento urbano de Curitiba. A cidade ganhou o cenário midiático nacional de forma mais contundente no dia 31 de março de 1993. Naquele momento, quando das comemorações de seu tricentenário, uma importante revista de veiculação nacional trazia uma extensa reportagem sobre a cidade, com o título de capa: A capital de um país viável: Curitiba, um paraíso da classe média, faz 300 anos com a fama de melhor e mais inovadora cidade do país (REVISTA VEJA, 31/3/1993).

No longo artigo, a revista ressaltava a grandeza das conquistas urbanísticas da cidade, instigando inúmeros analistas, de todos os campos e temáticas urbanas, a observar mais de perto e com mais propriedade os motivos e os desdobramentos que elevaram a capital paranaense a tal conhecida e reconhecida posição em nível nacional e internacional. Esta data é tratada por alguns como a concretização de um longo processo de transformação e evolução política e urbanística da cidade, iniciado, segundo os especialistas do urbanismo, já no fim do século XIX.

Curitiba é, há muitas décadas, considerada um laboratório de iniciativas e de inovações na área do planejamento urbano no Brasil e no exterior. Essa condição remonta aos anos 70, quando prefeitos como Ivo Arzua, Saul Raiz, Jaime Lerner e suas equipes desenvolveram e implantaram várias e exitosas experiências urbanas na cidade, modificando os paradigmas do planejamento e gestão urbana de então.

Longe, porém, de minimizar o papel dos urbanistas da época, principalmente aqueles que fizeram nascer o reconhecido Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba em 1965, a história deixa clara a definitiva participação da população da cidade para a materialização das mudanças preconizadas pelo Plano Diretor. Em outras palavras, o espírito de caráter desintegrador da “cidade sem esquinas” plenamente controlada - uma referência ao urbanismo brasiliense - não prevaleceu na capital do Paraná. O curitibano tem historicamente participado das discussões, críticas e propostas para cada nova era urbanística da capital do Paraná.

Em Curitiba pudemos mostrar à Delegação Angolana que conceitos utilizados décadas atrás serviram como fontes de inovação para conceitos urbanos aplicados a partir de pensamento e ações diferentes.

Ver e sentir Curitiba permite a qualquer gestor público olhar a cidade com uma sensibilidade que extrapola as estruturas físicas em si mesmas. Na capital do Paraná, a ética protagoriana do foco no ser humano como centro de todas as políticas públicas é vivenciada diariamente. O empoderamento dos cidadãos permitiu que a sustentabilidade se transformasse na palavra que mais caracteriza esta cidade mundialmente reconhecida.

Há várias décadas, Curitiba emprega o princípio máximo da Democracia Liberal: todos os indivíduos são iguais em direitos e dignidade, sendo livres para fazer escolhas pessoais, gerando um corpo social (povo) soberano, porém com poderes restringidos pelas fronteiras dos indivíduos, que devem permanecer donos de si. A palavra-chave aqui deste princípio é o “pluralismo”, que compreende que poderes sobre a arena pública, individuais ou coletivos, por mais legítimos que sejam, não devem ser todos confiados às mesmas pessoas ou concentrados nas mesmas instituições.

Curitiba é uma ampla fonte de inspiração para a geração de projetos que incluem conceitos como a “acupuntura urbana” e “áreas funcionais”, tão bem administrados na cidade, onde o fortalecimento de um órgão planejador (IPPUC) indica a direção a ser seguida pelos gestores públicos. A cidade expõe-se ao mundo como uma rede viva, uma rede constante, uma rede dinâmica, uma rede que une, uma rede que empodera.

O exemplo analítico registrado abaixo tem o intuito de gerar reflexões que levem o Ministério de Administração do Território a observar as cidades angolanas a partir de novos pontos de vista e crenças mais elevadas, sem jamais perder de vista o valor mais importante e a razão de ser das cidades: aqueles que as habitam!

===

Em 1999, a Prefeitura Municipal de Curitiba, o Grupo de Estudos do Terceiro Setor (GETS) e a United Way of Canadá - Centraide Canada (UWC-CC) trabalharam conjuntamente na criação, implementação e consolidação de uma metodologia de trabalho comunitário desenvolvida na cidade, denominada Modelo Colaborativo. Tratou-se de uma experiência de desenvolvimento social que teve seus alicerces baseados na parceria e vontade política de governos, iniciativa privada e sociedade civil organizada. O Programa foi implantado na Administração Regional Cajuru – uma espécie de suprefeitura - e contou com o apoio da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional.

Por haver participado ativamente do processo, posso afirmar que a experiência desenvolvida em Curitiba, fundamentada nos trabalhos de John Kretzmann e John Mcknight, objetivou analisar, formular e implementar o programa. Grande parte dos conceitos e ferramentas empregado no processo foi adaptada à realidade local a partir dos textos e contextos desses autores.

O documento final do Modelo Colaborativo, publicado em 2002, enfatiza os enormes desafios do trabalho comunitário, especialmente ampliados quando se tratam de mudanças de paradigma, de visão, do modo de trabalho do governo local junto à comunidade, exigindo, segundo os autores, mudanças de conservas culturais tanto das pessoas quanto das instituições envolvidas. O documento procurou mostrar, mais do que um mero olhar aos possíveis problemas comuns a todo trabalho comunitário, as conquistas e os aprendizados do que foi classificado por seus gestores como uma “magnífica experiência”.

Em seu discurso no lançamento do programa em Curitiba, o professor John MacKnight já indicava o raio de um crescente movimento global centrado no cidadão, observado em bairros, cidades e pequenas comunidades rurais em todo o mundo, refletindo uma percepção de responsabilidade local por determinar e produzir o futuro.

Segundo ele, este movimento se dá por dois motivos: primeiro porque cada vez mais pessoas passam a acreditar na democracia no mundo inteiro, e o Modelo Colaborativo seria a expressão local do compromisso para com a democracia. Em segundo lugar, porque as comunidades do mundo compreendem de forma mais clara a cada dia as limitações das grandes instituições na produção do seu

bem-estar. As pessoas, cada vez mais, possuem provas de que os grandes sistemas comerciais, governamentais ou institucionais em geral não mais dão conta de produzir comunidades saudáveis.

Um novo dado parece definitivamente posto aos cidadãos globais, em todos os lugares, qual seja: tomar a sua parte da equação de corresponsabilidade no processo de construção de seu futuro. E, como resultado disso, cada um é instado a assumi-la através da criação de organizações comunitárias que identifiquem e mobilizem habilidades, capacidades, dons e sabedoria.

Para ser efetiva, portanto, espera-se que as comunidades globais da atualidade surjam “de dentro”, com cidadãos agindo com força e comprometimento, na expectativa de que todos ganhem no longo prazo. As pessoas das comunidades fortalecem suas capacidades de criar uma visão e realizar ações significativas para transformá-la em realidade. Aprendem como agir coletivamente dentro de um processo democrático. Esse aprendizado cria um alicerce sólido para a democracia nos países em que vivem.

Na medida em que a comunidade cresce em termos de capacidade e segurança, as instituições maiores descobrem que colaborar com grupos locais faz com que seu trabalho pode ter muito mais êxito. Assim, passariam a ter colaboradores verdadeiros e fortes, em vez de uma localidade repleta de pessoas alienadas. E, nesse novo ambiente de colaboração, todas estas instituições (ONGs, entidades filantrópicas, governo e iniciativa privada) aprenderiam a servir a sociedade, em vez de mandar nas localidades. Este movimento passou a ser denominado “Desenvolvimento comunitário a partir das potencialidades existentes” e seria manifesto quando cidadãos organizados passam a estar no centro da sociedade e as instituições locais apoiam a visão e as ações das organizações dos moradores.

Assim se deu a experiência desenvolvida em Curitiba através do chamado Modelo Colaborativo, uma parceria que envolveu as três esferas da sociedade: o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil.

Em 1998, a partir de uma iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária e da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA), veio ao Brasil uma missão com o objetivo de realizar apresentações da United Way of Canada – Centraide Canada (UWC-CC) sobre a tecnologia canadense no Terceiro Setor. A ideia era que, posteriormente, organizações brasileiras viessem a formar parcerias para a troca de experiências entre os dois países. Desta missão formou-se, em São Paulo, um grupo que, reunindo várias organizações, decidiu estudar a temática do Terceiro Setor e do voluntariado. Este grupo passou a ser conhecido informalmente como Grupo de Estudos do Terceiro Setor (GETS).

Durante dois anos, os membros do GETS e da UWC-CC elaboraram o projeto “Capacitação no Setor Voluntário: aprendizado colaborativo em organizações brasileiras e canadenses”, trabalhando focados em metas específicas, como o fortalecimento da capacidade do Terceiro Setor em Curitiba através das redes do GETS e da UWC-CC, promoção da cultura do voluntariado, desenvolvimento de modelos colaborativos entre as organizações parceiras, bem como de experiências-piloto de colaboração envolvendo comunidades específicas, entre outras.

As estratégias para atingir as metas do projeto estavam fundamentadas em atividades de capacitação e consultoria em temáticas de gerenciamento de voluntários, captação e desenvolvimento de recursos, desenvolvimento profissional das instituições (planejamento estratégico, processos de monitoramento, avaliação e identificação de indicadores de impacto), entre outras. A formação de “capacitadores” foi uma estratégia transversal que visava preparar multiplicadores para todas as áreas de trabalho.

O primeiro contato com o conceito de Modelo Colaborativo em Curitiba havia ocorrido, como anteriormente indicado, em 1998, através da Coordenação Nacional da Pastoral Criança. Como membro do GETS na época, a Pastoral da Criança, na pessoa da saudosa Dra. Zilda Arns, deu início aos contatos locais, especialmente com a Prefeitura Municipal, para realizar a experiência do Modelo Colaborativo na capital paranaense.

A primeira atividade concreta para início dessa experiência, em Curitiba, ocorreu no seminário realizado em julho de 1999, com representantes da Pastoral da Criança, Prefeitura Municipal, universidades, Terceiro Setor, representantes do GETS e da UWCCC e da comunidade local. A partir desse momento, a Prefeitura Municipal de Curitiba encampou a experiência, propondo como foco das ações a Regional Cajuru - um dos núcleos descentralizados da Prefeitura - pelo fato de a mesma apresentar, então, níveis elevados de desafios sociais.

No seminário, foram definidos alguns objetivos comuns e elaborada a primeira versão da missão a ser desenvolvida em Curitiba: "Colocar em movimento o poder de transformação das pessoas e da comunidade para que elas possam gerar sua própria mudança".

Entre os objetivos definidos, destacavam-se: envolver a comunidade no seu próprio processo de transformação, envolver os três setores (estado, empresariado e sociedade civil), estimular a geração de renda e promover o desenvolvimento de lideranças. Após o seminário, novas pessoas foram sendo incorporadas ao grupo de discussão.

Também foi priorizada uma área na Regional Cajuru, envolvendo sete pequenos ajuntamentos populacionais (Autódromo, Trindade, Natal, Florianópolis, São João Dei Rey, Santa Catarina de Sena e São Domingos Agrícola) para a experimentação da abordagem proposta. Nesse período, foram realizadas reuniões com lideranças comunitárias das áreas priorizadas para repassar informações sobre o Modelo Colaborativo e também conhecer melhor esses líderes e suas expectativas.

Em dezembro de 1999, o grupo formado pelos núcleos descentralizados da Prefeitura Municipal de Curitiba, Pastoral da Criança e Centro de Ação Voluntária de Curitiba decidiu priorizar uma microárea para vivenciar uma ação concreta seguindo os passos da colaboração. Os locais escolhidos foram as vilas Santa Catarina de Sena e São Domingos Agrícola, regiões de ocupação irregular, com vários problemas na área ambiental. Os problemas relativos ao acúmulo, destino e falta de coleta de lixo foram considerados os mais sérios.

Em março de 2000, foi realizado um novo seminário, conduzido pelas consultoras canadenses Joanne Linzey e Joan Gillespie, para aprofundar conhecimentos sobre os conceitos do Modelo Colaborativo. Após o seminário, o grupo avaliou toda a experiência e sentiu a necessidade de reformular a versão da missão construída no primeiro seminário, sua estrutura de trabalho, seus princípios e valores e de criar o primeiro Grupo de Colaboração Local. A nova versão da missão passou, então, a ser: "Mobilizar o poder transformador das pessoas para que sejam geradoras de mudanças na comunidade".

Entre agosto e dezembro de 2000 o Programa avançou no processo de disseminação do Modelo na Regional Cajuru, especialmente através dos grupos de trabalho temáticos, destinados a aprofundar o conhecimento e a buscar soluções para problemas específicos da comunidade.

Em janeiro de 2001 foi realizado outro seminário, com o seguinte objetivo: "Aumentar a capacidade do Modelo Colaborativo de Curitiba, a fim de praticar os princípios da colaboração no trabalho que desempenham para efetuar mudanças no Cajuru". Este seminário ficou marcado pela inclusão da metodologia do Modelo Colaborativo num projeto da Prefeitura, denominado Operação Cajuru. Iniciado em janeiro de 2000, esse projeto propões-se a beneficiar, inicialmente, aproximadamente 32.000 pessoas, a partir de uma intervenção integrada em uma parte da Área de Preservação Ambiental do Iguaçu, localizada no bairro Cajuru. Com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, a Operação Cajuru teve como eixos de atuação a integração urbana, o meio ambiente, a habitação e o desenvolvimento econômico e social na busca da melhoria da qualidade de vida da população, promovendo sua integração num espírito de "pertencimento" e de colaboração. Entre suas propostas concretas estava a dinamização das atividades econômicas da região, baseada no conceito de mudança da comunidade a partir das pessoas que nela vivem, ou seja, despertando nas pessoas sua capacidade transformadora do ambiente onde vivem.

A partir da implementação deste projeto, foram criados os Grupos de Colaboração da Operação Cajuru. Integrados por representantes da Prefeitura e da comunidade local, esses grupos passaram a funcionar com o objetivo de estabelecer um canal de comunicação com o poder público na tomada de decisão, definir os rumos do projeto e fortalecer outras ações comunitárias.

O comprometimento e a qualidade do trabalho da Prefeitura na Regional Cajuru demonstrou que o Modelo Colaborativo foi potencialmente eficaz para o alcance de soluções construídas pela própria sociedade, pelo fato de haver apresentado uma base conceitual que implicou a revisão do paradigma de atuação da sociedade civil, do poder público e da iniciativa privada. Ficou evidente a consolidação de parcerias consistentes, comprometidas com valores e princípios definidos pela própria comunidade, foi capaz de potencializar resultados e dividir responsabilidades. Assim, o Modelo Colaborativo

consolidou-se como uma abordagem possível de ser utilizada e replicada por qualquer grupo que tenha por finalidade a mobilização de seu poder para transformar a realidade de forma compartilhada.

O Modelo Colaborativo consolidou as convicções e valores locais a respeito da importância e eficácia da participação social e do engajamento cívico, ratificando a crença no êxito das ações colaborativas entre o poder público e a sociedade como um todo.

Há ações de desenvolvimento comunitário sendo realizadas em vilarejos e cidades do mundo todo. Esta é uma tendência global. A maior parte delas é realizada a partir da perspectiva de que pessoas que moram em comunidades carentes precisam de ajuda, pois estão perdidas num ambiente de desesperança. Na imensa maioria dos exemplos, entretanto, a crença e a expectativa é a de que especialistas “de fora” trarão todas as soluções esperadas para os problemas locais.

De acordo com os organizadores do Modelo Colaborativo de Curitiba, a eficácia e a sustentabilidade dessa abordagem, que vem sendo utilizada durante décadas e que requer bilhões de dólares de financiamento, estão sendo cada vez mais questionadas. Com poucas exceções, esse modelo não leva a melhorias fundamentais de longo prazo na qualidade de vida das pessoas porque não consegue provocar uma mudança cultural necessária no processo de desenvolvimento social.

No cerne deste novo jeito de funcionamento da cidade estão as convicções de que:

- O indivíduo precisa estar no centro de qualquer trabalho de capacitação comunitária;
- Qualquer indivíduo, por mais carente ou marginalizado que seja, possui habilidades, experiências e qualidades que podem contribuir para o bem comum;
- Por último, e mais importante para os propósitos deste Relatório, há que se compreender que é apenas através do desenvolvimento dos relacionamentos humanos que os indivíduos passarão a estar dispostos a trabalhar em prol de suas comunidades.

As conclusões do relatório final do Modelo Colaborativo mostram que, no decorrer do projeto, Curitiba ratificou sua prática de participação social em mais este momento histórico, indicada pelos seguintes aprendizados e resultados:

- A abordagem colaborativa é um processo contínuo e nunca um produto acabado;
- Embora haja convicções e práticas fundamentais que formam o alicerce da abordagem colaborativa, o rumo que cada grupo toma lhe é peculiar. Não há uma maneira única de se implementar a participação social;
- O processo de trabalhar colaborativamente em comunidades é lento, muitas vezes tortuoso e sempre desafiante. Também é muito recompensador, empolgante e efetivo;
- É muito importante continuar a construir a partir de trabalhos já existentes. Assim, mantêm-se a coerência e a visão. Trabalhar seguindo vários rumos ao mesmo tempo cria confusão;
- São os participantes - nas oficinas, nas comunidades - a chave para o sucesso desta abordagem. Os gestores públicos precisam aproveitar suas experiências e conhecimentos e não simplesmente impor suas opiniões;
- É essencial elaborar programas de treinamento que sejam participativos. Quando as pessoas têm a oportunidade de participar das discussões de forma séria, elas ficam mais propensas a desenvolver um compromisso para com o trabalho. O compartilhamento de relatos sobre trabalho comunitário valoriza as experiências das pessoas e ilustra temas comuns;
- O desenvolvimento de habilidades efetivas requer ferramentas e técnicas relevantes, repetição e prática. Modelos práticos e formatos simples e descomplicados funcionam melhor em treinamentos dessa natureza;

- É muito importante utilizar uma linguagem clara e compreensível, e que se tome o tempo para chegar a uma compreensão mútua de palavras-chave;
- Ter boas habilidades de articulação é muito importante para qualquer pessoa que realize um trabalho colaborativo. É essencial que as lideranças e aqueles que trabalham na comunidade tenham oportunidades para desenvolver uma habilidade crítica;
- Ter flexibilidade é uma das características necessárias para esse trabalho. É essencial que se responda adequadamente às necessidades que sempre estão mudando nos grupos e nas comunidades com as quais se trabalha. Programas rígidos não funcionam;
- É essencial ter lideranças fortes. Liderança no Grupo Colaborativo foi um dos principais fatores para o sucesso de seu trabalho;
- Para que haja efetividade, precisamos praticar aquilo que pregamos. A abordagem colaborativa enfatiza os pontos fortes das pessoas e deve garantir que tudo o que se faça nas reuniões com as comunidades se traduza em fortalecimento dos relacionamentos e incorporação de novas práticas.

## 9. CONCLUSÃO

O objetivo da breve apresentação histórico-sociológica sobre Curitiba neste Relatório foi o de demonstrar tanto as teorias da cultura política e do engajamento cívico quanto as situações reais vivenciadas em diversos e importantíssimos momentos da cidade nos últimos cem anos. Em especial, a combinação das vertentes teóricas (clássicas ou não) e dos fatos empíricos vivenciados pela Delegação angolana buscou apresentar evidências que indicassem o ambiente político-cultural da cidade nas últimas décadas.

A aplicação da teoria dos jogos, juntamente com o princípio do associativismo e das redes sociais, demonstra claramente o engajamento cívico como uma realidade na cultura política de uma significativa parcela da sociedade curitibana que, de acordo com análises críticas, não somente contribuiu para a consolidação dos Planos Diretores da cidade, mas também reverberam até os dias atuais, quando a cidade define seu próximo plano de longo prazo (Plano 2054).

A teoria dos jogos nos ensina que o dilema clássico do prisioneiro possui uma solução equilibrada através da qual ambas as partes ganham se forem parceiras. As atitudes dos participantes do jogo se originam da ausência de informação de ambos os prisioneiros. Ambos, como se sabe, são mantidos em isolamento total, de forma que nenhum deles tem conhecimento prévio sobre as escolhas que fará o outro. Ao repetir-se o jogo, entretanto, os resultados se alteram, já que os parceiros começam a adquirir conhecimentos das estratégias do outro e, a partir disso, passam a fazer ajustes a suas decisões. Os resultados mais positivos do jogo se dão, portanto, na repetição de hábitos, conhecimento dos parceiros e constante disponibilidade para a cooperação.

Essa relação de cooperação apresenta resultados surpreendentes. Primeiramente, mostra que seres racionais possuem uma predisposição espontânea para desenvolver estratégias de colaboração em resposta a situações de potenciais conflitos. Em segundo lugar, sugere que a abertura de cada indivíduo para a cooperação desencadeia um espírito de altruísmo que se multiplica e tende a se transformar em norma social.

É urgente compreendermos que as cidades de hoje, dada sua natureza imensamente complexa, exigem novas normas e estruturas capazes de gerenciar tanto os aspectos espaciais quanto as temáticas administrativas propriamente ditas. Em outras palavras, os atuais programas de planejamento das cidades pós-modernas devem preconizar e garantir meios para que “redes, “nódulos” e “conexões” se harmonizem na estrutura espacial urbana. Assim, quaisquer planos rígidos, inflexíveis, puramente técnico-burocráticos e aplicados “de cima para baixo”, sobre os quais se busquem altíssimos graus de controle e manipulação, certamente resultarão em equivocadas e fracassadas ações urbanas.

Os planos e programas de ordenamento e organização espaciais em nossos dias, com seus meios de comunicação de altíssima velocidade (automóveis, aviões, internet, etc) certamente representam desafios formidáveis a serem superados. Parece até mesmo impossível imaginar como iremos reconciliá-los com as demandas humanas, sociais e culturais com as quais nossas cidades têm de lidar de forma tão dramática.

Para tanto, há que se ter clareza sobre a relevância dos valores participativos para o desenvolvimento local. Os exemplos empíricos apresentados aos técnicos do MAT demonstraram que o progresso planejado e atingido por Curitiba nas décadas subsequentes aos seus Planos Diretores não se deveu única e exclusivamente a uma elite técnico-política superdotada ou tirânica. Muitas evidências teóricas e práticas foram apresentadas para o fato de que as sementes para o desenvolvimento e o crescimento da capital do Paraná, plantadas pelos Planos Diretores de 1942, 1965 e 2010, caíram em um solo cívico e participativo preparado para frutificar.

Fica claro, também, que a histórica marca da individualidade no *modus vivendi* do curitibano se confirmou a cada palestra apresentada. A sociedade curitibana sempre acreditou que o progresso nunca vem divorciado de valores de engajamento cívico pelos quais valha a pena lutar coletivamente, porém sem jamais abrir mão de sua individualidade.

Se Abraham Lincoln definiu o ambiente político americano de sua época como a escolha da população por ações e práticas já testadas, em detrimento às novidades ainda não provadas, os prefeitos de Curitiba nos últimos 60 anos, pelo menos, parecem ter assimilado e replicado este valor. Seus escritos e suas vidas políticas apontam para um tipo de gestão públicos que partia do pressuposto de que a prática da democracia participativa como um valor não deveria ser suplantada por impulsos ou espasmos revolucionários no campo do planejamento urbano. Esses líderes locais, provenientes de diversos partidos no espectro político, diga-se de passagem, deixaram inúmeras demonstrações de que uma sociedade democrática deve sempre buscar conservar e fortalecer suas instituições, já que elas são as responsáveis por garantir a própria Democracia e, por conseguinte, gerar justiça e progresso, sem colocar direitos já conquistados em risco.

O “pai” do Plano Diretor de 1965, o prefeito Ivo Arzua, por exemplo, parecia estar plenamente ciente de que somente a institucionalização de processos democráticos para a apresentação, discussão e implementação do plano garantiriam continuidade e longa vida ao mesmo. A história de Ivo Arzua à frente do Executivo Municipal aponta para uma posição contrária à ideia de que dogmas e conceitos provenientes do campo técnico-político para o Plano Diretor seriam bem-sucedidos sem que houvesse um forte amparo cívico por parte da população curitibana que receberia os avanços urbanísticos à época. Sua opção por este viés de gestão pública estava balizada na existência das verdades e valores democráticos que governam a sociedade humana.

Em síntese, podemos listar as seguintes crenças e práticas observadas na Capital do Paraná durante os cinco dias de trabalho da Missão do MAT:

1. O ambiente social de Curitiba não deu espaço a ações tirânicas ou oligárquicas, chamadas por Tocqueville de “despotismo democrático”, nem técnico nem político.
2. A sociedade curitibana preparou um ambiente adequado às lideranças políticas, num senso tanto de respeito quanto de efetiva participação nas coisas públicas.
3. Os líderes políticos acreditavam (e ainda acreditam) na premissa de que o passado é sempre um grande estoque de sabedoria.
4. A cidade – lideranças e sociedade em geral – tem vivenciado historicamente o senso de comunidade de indivíduos, em contraposição ao senso coletivista. Associações voluntárias, lideranças comunitárias e uma variada gama de entidades populares mantêm saudável o ambiente político na cidade.
5. A cidade acredita no princípio de que qualquer mudança a ser implementada deve chegar em ritmo assimilável pela sociedade, sem solavancos ou alterações bruscas de rumo ou direção. É a conciliação entre crescimento/progresso e a força dos valores/tradições culturais.



Nas palavras do brilhante filósofo brasileiro Luiz Felipe Pondé, os pesos e contrapesos das pequenas, porém atuantes, associações locais e redes de poderes sempre fornecem a força necessária para a consolidação de planos estratégicos de desenvolvimento de longo prazo.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Record, 2002, v. 1, p. 01-678.

CARVALHO, José Murilo. Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. From: How Active Citizens and Effective States Can Change the World. Oxfam International - Oxfam International Junho de 2008.

ETOUNGA-MANGUELLE, Daniel. *L'Afrique - A-t-elle Besoin d'un Programme d'Ajustement Culturel?*, tradução portuguesa na obra *A cultura importa*. Organização: Lawrence E. Harrison e Samuel Huntington. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FAGNANI, Eduardo. Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. UNICAMP, 2005.