

## **DEMOCRACIA DELIBERATIVA, ESPACOS PUBLICOS E SABER TECNICO: A EXPERIENCIA DAS AUDIENCIAS PUBLICAS EM CURITIBA.**

Guto Augusto Junior Clemente y Souza Nelson Rosário.

Cita:

Guto Augusto Junior Clemente y Souza Nelson Rosário (2010).  
*DEMOCRACIA DELIBERATIVA, ESPACOS PUBLICOS E SABER TECNICO: A  
EXPERIENCIA DAS AUDIENCIAS PUBLICAS EM CURITIBA. V Congreso  
Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de  
Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/161>

**V CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIENCIA  
POLITICA – BUENOS AIRES / ARGENTINA / 2010**

**DEMOCRACIA DELIBERATIVA, ESPAÇOS PÚBLICOS E  
SABER TÉCNICO: A EXPERIÊNCIA DAS AUDIÊNCIAS  
PÚBLICAS DE CURITIBA**

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Augusto Junior Clemente\* – UFPR  
Apelido: Guto / e-mail: [cptico77@yahoo.com.br](mailto:cptico77@yahoo.com.br)

Nelson Rosário de Souza\*\* – UFPR  
Apelido: Souza / e-mail: [nrdesouza@ufpr.br](mailto:nrdesouza@ufpr.br)

**Área Temática: ESTADO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

\* Pós-Graduando do curso de Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná – UFPR.

\*\* Professor Doutor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná – UFPR.

**RESUMO:** A avaliação dos espaços deliberativos tornou-se fonte importante do debate sobre democracia. As Audiências Públicas realizadas em 2009 pela Prefeitura de Curitiba com vistas à construção da Agenda Orçamentária são o objeto deste estudo, contribuindo com o referido debate. Tais arranjos consultivos realizam-se nas Administrações Regionais (subprefeituras) do executivo municipal, que se dividem em nove escopos pelos bairros da cidade. Cabe discutir: como ocorre o processo deliberativo das Audiências Públicas, enquanto estruturas de absorção dos inputs sociais? Acreditamos que as Audiências despolitizam os conflitos e retiram a resistência obstrutiva das decisões estatais, tornando a deliberação tutelada pela razão instrumental (HABERMAS, 1962). Compõem os dados empíricos: observação etnográfica, entrevistas em profundidade e análise de conteúdo das gravações digitais (DVDs) das Audiências Públicas.

## INTRODUÇÃO

Os movimentos pela democratização nos anos 1970 no Brasil não apenas se batiam contra o autoritarismo, mas também reivindicavam maior participação política, principalmente no âmbito local, em face da modernização conservadora cujos eixos foram a industrialização e a urbanização. Naquele período, as cidades brasileiras cresceram exponencialmente e as demandas e problemas resultantes afetaram principalmente a população de baixa renda. O surgimento de espaços públicos, de encontro entre a sociedade civil e o Estado, tais como os Conselhos Setoriais e Gestores, Orçamentos Participativos e Fóruns Temáticos representa um reflexo posterior dessa constelação de fatores (DAGNINO, 2002). Curitiba é, contudo, um caso desviante, em que o grupo político que mantém sua hegemonia<sup>1</sup> 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.

Todavia, com a redemocratização, a Constituição Federal de 1988 (CF 1988) acarretou alterações legais que fizeram emergir no Brasil outro formato de espaço público, carregado de normatividade institucional: as Audiências Públicas. Motivado pelo potencial político deste arranjo, este artigo tem por objeto as Audiências Públicas promovidas pela Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC) durante o ano de 2009, que visaram à construção da Proposta Orçamentária do município para o ano de 2010. Saliente-se que nosso objeto circunscreve-se às Audiências Públicas com vistas à confecção da peça orçamentária, doravante denominadas Audiências Públicas Orçamentárias (APOs). A distinção é importante uma vez que, desde 2005, a PMC tem usado amplamente a ferramenta gestora Audiência Pública com os *slogans*: a) Fale Com o Prefeito, nos bairros da cidade nas quais são realizadas reuniões entre o Prefeito e a população local, e; b) Orçamento Cidadão, sendo esta a que nos interessa por tratar especificamente da construção da Proposta Orçamentária Anual da PMC, formada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), cf. o Art. 165 CF. Além das APOs do programa Orçamento Cidadão do poder executivo, incluímos na nossa pesquisa as Audiências Públicas realizadas pela Câmara de Vereadores com mesmo fim, isto

---

<sup>1</sup> Houve apenas uma rápida interrupção dessa hegemonia, entre os anos de 1983 e 1988, quando a Prefeitura Municipal foi administrada pelo PMDB.

é, debater o orçamento municipal. Essa inclusão será útil para realizarmos um comparativo entre os padrões de procedimentos existentes nos dois âmbitos de Poder.

A questão que nos move pode ser enunciada da seguinte forma: tendo em vista o padrão de comportamento da elite política local que se orienta pelo discurso da racionalidade tecnocrática, como ocorre a dinâmica do processo discursivo nas APOs nas quais se objetiva a absorção dos *inputs* societários para a formulação da agenda orçamentária municipal? Nossa hipótese central orienta-se pela abordagem de Juergen Habermas (1962, 1985, 1992), pela qual os espaços públicos de encontro entre o Estado e a Sociedade são permeados por uma tensão entre uma lógica sistêmica, de razão instrumental, e uma lógica enraizada no mundo da vida (comunidade lingüística intersubjetiva) de Ação Comunicativa. Mais precisamente, o espaço público das APOs é fortemente marcado pela colonização da esfera pública mediante instrumentalização de um discurso tecnocrático do poder executivo municipal, apresentando-se apenas como espaços de publicidade do Estado.

Primeiramente apresentaremos o arcabouço teórico que sustenta nosso trabalho. Em seguida será apresentada uma abordagem histórica, dando atenção especial à forma como se constituiu o padrão de atuação da administração municipal de Curitiba. Em específico, procederemos à descrição institucional detalhada das APOs e a análise da dinâmica do processo discursivo e procedimental da arena em foco, por meio da observação etnográfica. Por fim, serão apresentados os resultados atingidos pelo nosso esforço interpretativo, apresentando os limites e potencialidades desse espaço público de encontro e diálogo entre sociedade civil e Estado<sup>2</sup>.

## **I. Breve Exposição Sobre Esfera Pública e Ação Comunicativa**

Weber (2000) alertara que o legado do Iluminismo foi o triunfo de uma racionalidade instrumental, que afeta os planos da vida social, cultural e política. O autor percebia as dificuldades inerentes a um governo especializado ser conciliado com a noção de soberania popular. Pois, houve uma extensão de atitudes racionais calculadas a partir de um caráter técnico para um número cada vez maior de esferas de atividade, fazendo aumentar gradativamente a dimensão da ciência na vida moderna.

---

<sup>2</sup> A descrição oferecida aos leitores foi construída a partir de uma gama de dados coletados durante o ano de 2008 e 2009. Compõe o material utilizado: folhetos, relatórios, notas de campo, entrevistas em profundidade e gravações digitais (DVD's) das APO's. É importante frisar que este texto é o resultado parcial de uma pesquisa mais ampla voltada para a produção da dissertação de Mestrado de Augusto Junior Clemente (UFPR), orientada pelo Prof. Dr. Nelson Rosário de Souza (UFPR). Neste sentido, a pesquisa continua em andamento, porém, agora focada na análise de conteúdo dos DVD's das APO's.

Buscando saídas dessa via que nos leva ao pessimismo, Habermas elabora sua teoria da Ação Comunicativa. Se por um lado o processo de modernização levou a uma predominância da Razão Instrumental (ciência, adequação entre meios e fins, tecnologia etc), por outro, existe uma Razão Comunicativa, fundada na busca racional da vontade coletiva pelos indivíduos privados por meio do diálogo público acerca de questões de interesse comum (VIEIRA, 1999). A Razão Comunicativa encontra-se nas redes interativas de sociabilidade (*Mundo da Vida*). A Razão Instrumental, por sua vez, situa-se nos âmbitos do *Sistema* (economia, política e tecnologia). Na tensão entre essas duas razões, deve prevalecer a Comunicativa, pois é ela que pode emancipar a pessoa-humana e reconduzir o Projeto Moderno. Por isso, o projeto moderno precisa proporcionar o encontro de cidadãos livres no espaço público em igualdade de condições para a construção dos interesses coletivos a partir do conflito. Para fazer valer a modernidade os indivíduos precisam verbalizar seus interesses em uma situação conflitiva. 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.

É nesse contexto que os atores da sociedade civil podem se articular e reagir à burocratização, propondo a defesa de formas de solidariedade ameaçadas pela racionalização sistêmica, disputando com o Estado e com o mercado a preservação de um espaço autônomo e democrático de organização, reprodução da cultura e formação de identidade e solidariedade. Essa é uma abordagem de cunho ético-procedimental, baseada no princípio discursivo. A autonomia do espaço público participativo valoriza o primado da comunidade e da solidariedade, possibilitando que a sociedade se desvencilhe dos imperativos sistêmicos, isto é, dos controles burocráticos do Estado e das impossibilidades do mercado (VIEIRA, 1999).

O lócus de ação do Agir Comunicativo é a Esfera Pública. Habermas desenvolve suas considerações sobre Esfera Pública a partir de sua tese doutoral – *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1962) – em que analisa o surgimento de uma esfera pública na França, Alemanha e Inglaterra nos séculos XVIII e XIX. A esfera pública era caracterizada pela discussão livre de assuntos de interesse coletivo sendo os Cafés e os Salões as instituições deste mundo em que as pessoas “estranhas entre si” conversavam em pé de igualdade, como sujeitos livres e autônomos.

O modelo habermasiano<sup>3</sup> amplia o âmbito da atividade política, fertilizando-a com os influxos comunicativos provenientes da sociedade civil. Pois, as associações civis absorvem

---

<sup>3</sup> Não podemos assumir a teoria habermasiana acriticamente, como se a realidade devesse moldar-se a ela. Por este motivo, cabe apontar algumas observações de seus críticos. Tais críticas vão no sentido de qualificar o

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. 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).

## II. A Razão Instrumental no Urbanismo

No iluminismo a idéia de domínio da natureza envolvia o domínio do espaço e do tempo como condição necessária da emancipação humana. Assim, o espaço enquanto um “fato” da natureza tornava-se alvo de conquista, domínio e racionalização para que fosse realizado o projeto modernizador. Quem define as práticas materiais, do tempo ou espaço, fixa regras básicas do jogo social. *“Creio podermos invocar aqui uma regra simples: quem domina o espaço sempre pode controlar a política de lugar, mesmo que, e isso é um corolário crucial, primeiro assuma o controle de algum lugar para controlar o espaço”* (HARVEY, 1989, p. 213).

Após a revolução industrial o fenômeno urbano gerou um crescimento urbano 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. O

---

conceito, e não rejeitá-lo: Chantal Mouffe (2005) acusa a teoria do pensador alemão de fechar as portas para a contestação, uma vez que é impossível isolar o pluralismo de valores. A solução se encontra em aceitar o adversário e formar pactos de interrupções temporárias de uma confrontação contínua. Nancy Fraser também ressalta os *Subaltern Counterpublics* (Contrapúblicos Subalternos), que são as minorias étnicas, os grupos discriminados, mulheres, etc., que denunciam os “vícios de origem” dos espaços públicos universalistas. Gilroy, por sua vez, retrata a *Diasporic publics* (espaço cultural do Atlântico Negro), que surge no contexto da diáspora africana.. A diasporic publics aponta que a política contemporânea que surge pelo império da palavra decide previamente o jogo político contra os que não puderam assumir o controle dos mecanismos de produção e reprodução dos discursos de poder “legítimos”. A sugestão é que se tome a contracultura negra não apenas como manifestações culturais, dissociadas da política, mas como um discurso filosófico que reinterpreta a modernidade (AVRITZER e COSTA, 2004). Seyla Benhabib (1992) aponta que a esfera pública em geral apresenta uma exclusão sistemática dos não-brancos e mulheres no processo de conversação pública. Sua proposta é um modelo radical de esfera pública, na qual nenhuma agenda ou escopo devam ser limitados, incorporando discursos éticos e étnicos. Numa perspectiva similar, Iris Young (2001) denuncia que o sentimento de que a deliberação é culturalmente neutra e universal é problemático. Normas de assertividade e a obrigação de falar de acordo com essas regras da disputa são silenciadores de discursos em contextos onde há grupos cultural e socialmente distintos. As normas de deliberação privilegiam o discurso frio, desapaixonado e privilegiam a linguagem “literal” sobre a linguagem figurativa (hipérboles, metáforas). O diálogo requer uma pluralidade de perspectivas, estilos de discurso, etc.. É preciso explicar a possibilidade de comunicação por meio de grandes diferenças de cultura e posição social.

modernismo resultante era de caráter positivista, tecnocêntrico e racionalista. A construção da cidade como todo orgânico (equilibrado) provocava uma classificação da população e da urbe segundo “necessidades” identificadas pela razão técnica (SOUZA, 2001).

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. 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). A malha urbana, suas obras e equipamentos são, na verdade, equipamentos de poder.

Da perspectiva do urbanismo modernista, dar sentido aos espaços é tarefa fortemente articulada à classificação dos usuários segundo o perfil e a necessidade de cada grupo. [...] Os equipamentos urbanos cuidadosamente planejados e distribuídos na cidade 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 problema é que o urbanismo desumano bloqueia a possibilidade de uma interação social marcada por autonomia e confronto de forças na esfera pública. O motivo é a eleição da razão técnica como único princípio do ordenamento do espaço e tempo urbanos. Tal critério se coloca externo e acima da luta política, pois é o saber técnico a fonte legítima da solução dos conflitos. Nesse cenário, planejador e gestor urbano aparece como juiz incontestável e a técnica como forma de viabilizar a realização das necessidades de uma sociedade “perfeita” (planejada). O que resta para a esfera política *“está em referendar as decisões tomadas a partir de critérios ‘racionais’ indiscutíveis”* (SOUZA, 2001, p. 109).

### **III. Padrão Comportamental da Elite Administrativa de Curitiba**

Curitiba, capital do Estado do Paraná, possui cerca de 1,8 milhão de habitantes. Seu primeiro Plano Diretor foi o formulado por Alfred Agache em 1942. Tendo os preceitos modernistas o plano previa a cidade como um conjunto arquitetônico e funcional. No entanto,

o plano foi aplicado apenas parcialmente, pois o modelo modernista de urbanização começara a sofrer críticas. Com o surgimento do primeiro curso em nível de graduação de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná – UFPR – começa-se a formar o grupo do qual são recrutados os integrantes da elite<sup>4</sup> urbanística que irá implementar no período seguinte o Plano Diretor de 1965, 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. O acompanhamento de legitimação e implementação do Plano Diretor ficou a cargo da Assessoria de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (APPUC), que mais tarde se transformou no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), berço do grupo político que conseguiu impor sua hegemonia sobre a cidade (OLIVEIRA, 2000).

Souza (2001) ressalta que na classificação do espaço e da população para determinar o potencial de crescimento da cidade os técnicos construíram uma história de Curitiba, na qual aparece em primeiro plano a população de origem européia. Essa história apontaria a direção “saudável” do crescimento urbano e os espaços de investimento, de modo que os imigrantes de classes mais baixas e recém-chegados foram interpretados como minoria que precisava se enquadrar ao meio urbano. As ocupações urbanas “desordenadas” emergem, assim, no discurso técnico como causa e não como efeito dos desequilíbrios estruturais. Recomendou-se por este motivo não investir em determinados localizações do município e indicar, a partir de motivos e justificações objetivas as áreas que deveriam ser valorizadas por suas qualidades “naturais” e “históricas”: “*O PPU (Plano Preliminar de Urbanismo), a partir da perspectiva do urbanismo modernista, construiu o habitante urbano de Curitiba como objeto das intervenções planejadas*” (SOUZA, 2001, p. 110).

O Plano Diretor Serete, resultado do PPU, para ser implementado necessitava legitimação perante a sociedade civil. Deste modo, a prática de cooptação de movimentos se evidencia 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 Seminários, este serviu somente para legitimar decisões já concretizadas pelos urbanistas.

---

<sup>4</sup> Por Elite Administrativa compreendemos os atores que legitimaram sua intervenção no reordenamento espacial da cidade com base na argumentação técnico-racional. Essa elite local é o grupo que constituiu sua hegemonia em torno de um pensamento único sobre a cidade e suas necessidades, tomando a frente na condução dos processos decisórios.

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).

Entretanto, essa proposta foi persuadida a não ser levada adiante. Frisamos 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. 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 assumiriam 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).

A primeira gestão de Lerner foi determinante para a Implementação do plano Diretor e o prefeito subsequente, Saul Raiz apenas deu continuidade à gestão lernista. A segunda gestão de Lerner consolidou o que já havia sido começado, restando ao PMDB (que ocupou a PMC entre 1983-1988) uma retórica de apelo social. O diferencial desse período de exceção estava no discurso de condenação à tecnoburocracia (herança militar) tida como insensível às demandas populares. O então Prefeito do PMDB, Roberto Requião, procurou se diferenciar das gestões tecnocratas. Na sua administração foram criadas as Freguesias, órgãos de descentralização administrativa (Subprefeituras) destinados à participação popular:

Dentre as atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal das Administrações Regionais (Freguesias) destacam-se um rol de atividades conflitantes com o planejamento da cidade, tal qual ele era até então entendido: urbanização de favelas, distribuição e implantação de manilhas, calçamentos, pontes, pavimentação, etc. Desta forma, além da superposição de tarefas com os outros órgãos da administração direta, as Freguesias impunham uma política urbanística aqui denominada de fatos consumados (OLIVEIRA, 2000, p. 105).

Percebe-se que já no surgimento das Regionais, estas já apresentavam seu viés dicotômico ao planejamento urbano. Porém, Lerner retorna à Prefeitura de Curitiba em 1989 num contexto de desencanto da população perante os políticos e partidos. A retórica da valorização do campo administrativo sobre o político prevalece novamente. E tal condução da administração pública fez com que no fim dos anos 1980 associações de moradores se opusessem ao projeto de desfavelamento do Prefeito Jaime Lerner, alegando a recusa da PMC

em usar recursos técnicos para tornar salubres espaços tidos como “insalubres”, ocupados por favelas (SOUZA, 2001). Trata-se de um padrão de comportamento que desconsidera o “outro” 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 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)

A terceira administração de Lerner (1988-1992) ficou marcada por uma valorização da estética e a modelagem da cidade, principalmente como uma intensa propaganda de proteção ambiental. Há uma clara presença da crítica pós-modernista nessa nova abordagem da gestão de Lerner, pois há a valorização dos espetáculos urbanos, de grande impacto visual (HARVEY, 1989), com a criação da Ópera de Arame, Jardim Botânico, etc.. Essa elite administrativa, que funda sua legitimação política no discurso tecnocrático, passa, então, a incorporar o apelo imagético e publicitário sobre a cidade<sup>5</sup>.

No que diz respeito à incorporação de espaços públicos, de normatividade democrático-participativa, o padrão de comportamento dessa elite administrativa exemplificava-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 Câmara Municipal a Lei 7829. Aprovada pela câmara, sancionada em 1991, ela dava poderes para que o prefeito nomeasse, dentre as entidades da sociedade, aquelas com relação próxima com a Prefeitura, em geral, caritativas. A lei foi, porém, tida como inadequada pelo Ministério Público (MP) (SOUZA, 2003). Uma segunda tentativa de instalação do COMTIBA seguindo o mesmo padrão da elite administrativa local foi acionada e concretizada pelo sucessor de Lerner, Rafael Greca. Em agosto de 1994, Greca editou o decreto 646, de conteúdo similar, mas com algumas 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, por essa composição do COMTIBA houve quatro reuniões antes de um novo embargo do MP.

---

<sup>5</sup> A próxima seção será dedicada a aprofundar esse ponto.

O Prefeito que sucedeu Greca, Cássio Taniguchi (1997-2004) também foi membro do IPPUC, pertencente, portanto ao grupo político que se formou entorno de Lerner. Na sua administração, cabe relatar a pesquisa de Clóvis Ultramari (2005) e que corrobora, novamente, com a nossa hipótese de perpetuação de um padrão de comportamento na condução da PMC. Segundo Ultramari, no ano de 2000 houve uma tentativa de parceria da Universidade Federal do Paraná com a Associação de Moradores da Vila Pantanal, 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 *oitenta*). Segundo Ultramari, “*a completa ausência do Estado, no entanto, inviabilizou a sustentabilidade temporal das ações desenvolvidas*” (ULTRAMARI, 2000, p. 146), que ocorreu devido à postura da PMC de não reconhecer a presença 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. 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).

Contemporaneamente, o Prefeito Beto Richa – sucessor e ex-viceprefeito de Cássio Taniguchi – representa esse grupo que “*comandou suas primeiras Audiências Públicas em 2005 com tentativas de não permitir a ocupação desse espaço público por grupos opositores*” (SOUZA, 2003, p. 08). Outro exemplo dessa continuidade é o fato de que muitos nomes dos quadros de primeiro escalão da sua gestão estão presentes no executivo municipal desde o governo Lerner, inclusive como ex-diretores do IPPUC<sup>6</sup>. Ou seja, essa racionalidade de viés instrumental deixou suas marcas na estrutura da PMC: “*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). A elite que se instalou em Curitiba não deu espaço à oposição. O que restou foi o domínio de um grupo, que transitou e transita por partidos, mas que teve sua gênese no período militar.

#### **IV. Esfera Pública Colonizada e a Cidade Modelada**

---

<sup>6</sup> Alguns destes foram entrevistados na produção dessa pesquisa

Do ponto de vista da utilização da propaganda pela administração pública, em Curitiba, Lucrecia Ferrara (2007) afirma que já nos anos quarenta o Plano Agache obteve intensa publicização persuasiva, que embora encampada pela imprensa local, serviu de instrumento pela administração local para “legitimar” suas decisões. Entretanto, foi no Plano Serete que se apresentou pela primeira vez uma tendência que viria a se confirmar nos anos noventa, ou seja, de intervenções estruturais sobre a malha urbana somados aos elementos de impacto visual. Essa estetização é induzida e a cidade é modelada entre soluções técnicas e persuasão publicitária. Forma e imagem se relacionando:

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 (FERRARA, 2007, p. 161-162)

Através de uma pesquisa sobre a forma de como o curitibano “vê” sua cidade (utilizando a fotografia como elementos empíricos), Ferrara afirma que há em Curitiba uma percepção de um Estado controlador da imagem da cidade e sua recepção pelos seus habitantes. Há uma aprovação consensual dos seus estereótipos visuais.

Essa lógica de ação supõe um Estado forte e dominador que proscree dúvidas e prescreve crenças de pertencimento e identidade coletivas que a imagem solidifica iconicamente [...] 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 diádico, um simples visual contemplativo que elimina juízo, ação e decisão. Um simples lócus monológico (FERRARA, 2007, p. 168-169).

Deste modo, Curitiba apresenta uma imagem socialmente difundida que se relaciona ao mito de um discurso que procura reconstruir uma imagem dominante na cidade que impossibilita que outras leituras sobre a mesma 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). A 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).

Portanto, nos parece correto os apontamentos habermasianos, neste caso, do conceito de colonização da esfera pública mediante recursos publicitários, que procura formatar um “público” acrítico que não faz uso da racionalidade no espaço urbano. A esfera pública fica comprometida pelos imperativos sistêmicos e publicitários, no caso curitibano, associados à intervenção do planejador urbano.

## V. As Audiências Públicas Orçamentárias: Estrutura Institucional

Em Curitiba, as APOs iniciaram-se em 2005, como ferramentas gestoras do executivo municipal, com ampla publicidade de teor participacionista com vistas à construção da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) – Art. 165 da Constituição Federal (CF). Ambas, LDO e LOA, configuram a gestão orçamentária de um município, no Brasil. O que as diferencia é que enquanto aquela indica os princípios e metas gerais dos gastos públicos, esta tem um caráter mais detalhado sobre como e onde serão efetuados as obras e gastos indicados. A LDO de Curitiba para 2010 prevê uma receita total de R\$ 3,94 bilhões e despesas de R\$ 3,907 bilhões (com uma reserva de contingência aproximada de R\$ 33 milhões para eventuais riscos financeiros). Desse montante, cerca de R\$ 315 milhões, oito por cento do total, estão previstos para a aplicação de Investimentos do 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*”<sup>7</sup>. Sendo assim, para a sociedade curitibana as APOs representam espaços públicos relevantes que surgem, normativamente, com a capacidade de influenciar a composição de agenda orçamentária do município.

Como um tipo de arranjo institucional que se pretende participativo para contribuir com formulação da agenda orçamentária municipal, as Audiências Públicas são disposições legais do Art. 48 da *Lei de Responsabilidade Fiscal* – LRF – e do artigo 44 da lei 10.257/2001 – *Estatuto da Cidade* –, que rezam a promoção do debate, a transparência e a publicidade da gestão pública bem como o incentivo à participação popular. São instrumentos políticos da administração estatal que podem ser utilizados por qualquer um dos poderes da União (FIORILLO, 2005). Do ponto de vista jurídico, esse arranjo institucional é uma das formas de

---

<sup>7</sup> **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.

participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Democrático de Direito, que propicia a troca de informações do administrador público com atores da sociedade civil. Desse modo, a LRF e o Estatuto da Cidade fundamentam-nas como espaços nos quais o processo discursivo e o debate efetivo devem ser os seus traços distintivos (SOARES, 2002).

Em Curitiba, as APOs são realizadas nas suas Administrações Regionais (antigas “Freguesias”, herança da gestão do PMDB), estruturas de descentralização administrativa divididas em escopos de acordo com a demografia da cidade, abarcando todos os bairros. São elas: Boa Vista, Bairro Novo, Boqueirão, Cajuru, CIC, Matriz, Pinheirinho, Portão e Santa Felicidade. Deste modo, cada Regional engloba aproximadamente uma população de 150 mil a 200 mil habitantes (IBGE, censo de 2000). As Regionais funcionam como espécies de subprefeituras nas quais todas as secretarias municipais mantêm núcleos de atendimento localizados.

As Regionais são os substratos espaciais onde ocorrem a reunião entre a sociedade e o Estado nas APOs, do programa *Orçamento Cidadão*. Este constitui-se de duas fases processuais de consultas populares e sugestões (Audiências Públicas) sobre a construção do orçamento do município. A primeira, realizada com vistas a Construção da LDO, é cumprida no primeiro semestre de cada ano. Por essa perspectiva, realiza-se uma rodada de APOs nas regionais e mais uma APO geral<sup>8</sup> na qual a PMC, por 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 APOs. Após o término dessa fase, o executivo municipal envia a LDO para a Câmara Municipal para ser submetida ao escrutínio. Lá, a LDO é novamente submetida a uma APO para que a população possa discutir com o poder legislativo o orçamento municipal antes de ir para o processo de votação. Após votada pelos vereadores, a LDO retorna ao executivo para ser sancionada pelo Prefeito. A segunda fase do programa *Orçamento Cidadão* ocorre no segundo semestre do ano, já com a LDO aprovada, agora com vistas à confecção da LOA. O procedimento é o mesmo, ou seja, uma rodada de APOs em cada Regional e mais uma APO geral na qual SEPLAN apresenta à população a LOA, para em seguida enviá-la para a Câmara dos Vereadores. Da mesma forma que na primeira fase, o poder legislativo realiza novamente mais uma APO de discussão da LOA. A forma de participação se dá por meio de sugestões

---

<sup>8</sup> “Geral” é o termo dado pelos próprios técnicos da PMC para designar essa APO de apresentação e sugestões finais da LDO e LOA.

que são encaminhadas, nas APOs, à SEPLAN através da Ficha de Consulta Popular, conforme procedimento descrito adiante.

Desde o início das APOs, houve um aumento gradativo do número de partícipes e sugestões encaminhadas ao executivo municipal: 8,8 mil sugestões para a LDO de 2007, 12 mil, para a de 2008, 15,3 mil, para a de 2009 e 18,2 mil para a de 2010. Isso parece comprovar a vontade de participação política existente no ideário coletivo da sociedade curitibana, bem como a percepção de que as Audiências Públicas se apresentam como um arranjo institucional capaz de flexibilizar a comunicação com a Prefeitura. Resta-nos compreender e interpretar a maneira como o poder público interpela essa comunicação, i.e., como são absorvidas as demandas populares.

## **VI. Reprodução Comportamental da PMC: A Dinâmica das APOs**

Nessa seção, apresentaremos uma descrição da dinâmica interna das APOs realizadas tanto pelo executivo municipal e quanto pela casa legislativa no ano de 2009. A descrição etnográfica possibilitou desvendar interpretativamente nosso objeto e traduzi-lo de acordo com as categorias teóricas que levamos para o campo. A análise das notas de campo foram organizadas de acordo com categorias e características que são capazes de afetar o próprio transcurso de um processo dialógico, comunicativo, a saber: Procedimentos e Aspectos Comunicativos, Aspectos Espaços-Temporais, Demandas e *Feedbacks*, Aspectos Conflitivos, Falas Públicas Publicitárias. Tais características que revelam a gramática de significados desse espaço público são analisadas por meio do diálogo comparativo com as variáveis teóricas que buscamos identificar no nosso objeto: razão e ação comunicativa versus racionalidade e legitimação democrática instrumental.

### ***Procedimentos e Aspectos Comunicativos***

Uma APO começa pela leitura do edital de convocação do encontro, avisos e enaltecimentos de caráter publicitário à PMC, seguidos pela apresentação da base legal que institucionaliza as Audiências Públicas (LRF e Estatuto da Cidade). Após essa formalidade, ocorre uma explicação pedagógica sobre como se constitui a agenda orçamentária municipal 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.

A participação, padronizada em todas as Regionais, ocorre mediante uma Ficha de Consulta Pública (folheto) que o cidadão preenche e encaminha à mesa diretiva<sup>9</sup>. No folheto, há a pergunta sobre qual área a Prefeitura deve investir e qual melhoria deve ser realizada em seu bairro. Em algumas Regionais, como a do Boqueirão, por exemplo, separa-se um tempo específico, de quinze a vinte minutos, para que os cidadãos discutam e preencham suas 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 APOs são os Administradores das Regionais, cargo e função que se mostra de suma importância para andamento do Programa *Orçamento Cidadão*. Quando as APOs chegam ao seu horário de término os Administradores das Regionais informam que todas as *“sugestões e reivindicações serão encaminhadas à SEPLAN (Secretaria Municipal de Planejamento) 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.

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 popular 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 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 APOs. 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 do Prefeito Beto Richa.

Na Câmara Municipal, a Audiência Pública se inicia com o mesmo padrão daquelas realizadas pelo executivo municipal, ou seja, com uma exposição da sua base legal, leitura de edital. Porém, há uma apresentação extremamente técnica (por um consultor econômico) sobre a gestão orçamentária do município. Sua mesa diretiva é formada pelos vereadores que

---

<sup>9</sup> Mesa diretiva é como designaremos o grupo de pessoas que comanda a reunião e organiza o debate nas Audiências Públicas.

fazem parte da *Comissão Permanente de Finanças, Economia e Fiscalização*, que convoca a Audiência Pública. 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 APOs do poder executivo. Não há Fichas de Consulta Pública 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.

Em todas as APOs os procedimentos comunicativos são por meio de microfones. No executivo, os microfones são monopolisticamente coordenados pelos Administradores das Regionais e mesa diretiva. Somente em alguns casos outros microfones sem fio “vão até o público”, circulando nele, ou se faz uso de algum que esteja num pedestal. Mas em geral, 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. É o caso, por exemplo, de uma intervenção de uma diretora de escola que teve de se deslocar para buscar o microfone e conseguir se pronunciar a respeito de acidentes de trânsito perto das escolas. Onde as APOs apresentam um “auditório” mais participativo, com um público mais “ansioso” e “agitado” para falar, alguns funcionários da Regional até procuram levar os microfones para os cidadãos que querem se pronunciar. Porém, tal fato só ocorria depois da metade das reuniões. Os vereadores que transitam entre uma e outra APO possuem prerrogativa de fala, ou seja, podem utilizar o microfone quando querem para realizar seus pronunciamentos que são sempre de enaltecimento à Prefeitura de Curitiba.

Há, em suma, uma clara 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.

### ***Aspectos Espaço-Temporais***

As APOs acontecem, em geral, nas Ruas da Cidadania, símbolos de uma arquitetura pós-modernista, devido a seu caráter descentralizador e plurifuncional. Nas APOs 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 APOs, tanto do

executivo quanto do legislativo, são registradas em termos audiovisuais, gravadas por câmeras da Secretaria Municipal de Comunicação.

Os espaços físicos onde ocorre esse encontro público são do tipo “palco/plateia”. Os auditórios possuem em média de 80 a 150 assentos para o “público”, dos quais as primeiras fileiras, de 20 a 30 lugares, são ocupadas pelos agentes governamentais e técnicos-burocratas que estão ali para responder aos questionamentos e reivindicações da população. Em algumas Regionais, como na Matriz, por exemplo, 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 o de Governo e o de 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 meio/centro. Também há em todas as reuniões das APOs do executivo municipal a presença de um guarda municipal dentro dos recintos. Nas APOs 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 APOs do executivo municipal faltaram assentos e várias pessoas ficaram em pé, sobretudo nas Regionais mais periféricas. Fato que não ocorreu nas APOs da Câmara Municipal.

No que se refere ao Legislativo, as características espaciais das APOs não se alteram muito. A mesa diretiva apresenta dez lugares, porém com apenas quatro ocupados pelos membros da Comissão Permanente de Finanças, Economia e Fiscalização, que coordenam e convocam a reunião a APO. Ao lado do auditório três funcionários da câmara taquigrafam e registram as discussões (elemento inexistente no âmbito executivo). O auditório da reunião, no prédio anexo da Câmara de Vereadores, abriga 165 lugares. Contudo, mais da metade das cadeiras fica vazia. Os encontros não possuíram mais de vinte pessoas, sendo que em sua maioria eram funcionários do poder legislativo municipal e assessores parlamentares.

As APOs têm duas horas de duração. A pontualidade para começar e terminar foi algo que nos surpreendeu durante o campo. As APOs que ocorreram nas Regionais começavam as 19h e terminavam as 21h. As duas APOs gerais ocorriam no período matutino, num dia útil, das 10h ao meio dia, prejudicando a maior presença de pessoas. Exceções foram Audiências Públicas 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 APOs organizadas pela PMC caminhavam para o fim, os secretários municipais procuravam encurtar e apressar suas falas devido ao tempo já “ultrapassado”, numa preocupação com a pontualidade que se assemelha a 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 jeito de pressa) para aqueles que tentavam usar o microfone para fazer uma intervenção. É um evidente controle com o aspecto temporal, tentativa de racionalizar o tempo para tutelar o diálogo e as tentativas de ações comunicativas provinda da população.

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 o corpo dos 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).

### ***Demandas e Feedbacks***

As reivindicações, perguntas, sugestões e intervenções realizadas, ou melhor, os *inputs* (via ficha de consulta pública e às vezes oral) da população curitibana nas APOs possuem uma gama de variedade imensa: 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, pedido de gerência das capelas mortuárias dos bairros pelas Associação de Moradores, isenção de tarifa de ônibus para Presidentes de Associações de Moradores, entre outras coisas. 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. Entretanto, as repostas, isto é, o *feedback* que os técnicos-burocratas 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, 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. E outros casos o *feedback* do executivo municipal apresenta um caráter de tutelamento moral, de “chamada de atenção”, 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 “bronca” do Administrador da regional 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 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 (como se a Audiência Pública fosse uma máquina de perguntas e respostas). Assim, nas vezes em que houve tentativas de debate e réplicas 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!*”.

No que se refere à Câmara Municipal, os debates foram mais esgotados em seus conteúdos e argumentos. O motivo é que não se utiliza o procedimento por Ficha de Consulta, mas é dado um tempo de três minutos para cada falante, com réplicas e tréplicas. Também há que se ressaltar que no âmbito Legislativo há bem menos participação, não chega a ser em média a quarta parte do volume de cidadãos que ocuparam esse espaço público no executivo, o que torna mais fácil o aprofundamento das intervenções.

### ***Aspectos Conflitivos***

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 APO 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 Batel (o mais equipado urbanisticamente da cidade e com melhores 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 Administrador. 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 prioridades. 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” e chamada de atenção por parte da representante da Secretaria de Educação Municipal: *“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 da escola estava para cair, o que já havia ocorrido com a clarabóia. Nesse momento o Administrador da Regional 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 APOs mais à periferia do município, numa APO de uma Regional mais próxima ao centro, por conseguinte, mais equipada urbanisticamente, um cidadão representando uma entidade associativa voltada a ações sociais esboçou reclamação

de que “*isso não é uma Audiência Pública*”, argumentando a ausência de debates, processos deliberativos e decisórios. Entretanto, sua intervenção não empolga e não tem continuidade. Cabe ressaltar que intervenções e rompimentos com o padrão estabelecido de controle sobre o espaço, tempo e procedimentos, foi menos constante nas Regionais mais centrais.

Na APO 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 do Secretário de Governo Municipal, que acabou por descer do “palco” durante o encontro para conversar com tais cidadãos. O Secretário observou algumas fotografias e após rápido diálogo, ao que pareceu, ocorreu um acerto silencioso (sem debate aberto) sobre estas demandas.

No tocante ao Legislativo, a dinâmica conflitiva foi muito mais intensa. Boa parte das intervenções dos participantes foram em tom de crítica ao poder executivo e a suas Audiências Públicas. Tal como um cidadão que reclamou muito do tipo de participação que ocorre nas APOs das 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 APOs do executivo. A réplica da mesa diretiva é a de que as demandas apresentadas ao programa Orçamento Cidadão 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 Prefeitura de Curitiba precisa ser mais receptiva.

Uma terceira pessoa, uma senhora, se envolveu nesse debate, afirmando que as APOs precisam ser mais claras (ter regras mais claras). Segundo ela, é preciso regulamentar o Orçamento Participativo para a população poder “acompanhar melhor” as decisões sobre a gestão orçamentária. Nesse momento, o consultor econômico da Câmara Municipal (que realizou a exposição técnica sobre o orçamento) interveio e comentou sobre o aspecto consultivo da APO, afirmando que se torna necessário que ela possua poder deliberativo. 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 essa Audiência Pública da Câmara de Vereadores.

Outra indagação partiu da própria mesa diretiva do APO da casa legislativa, de uma vereadora que questionou alguns aspectos da composição orçamentária e reivindicou que

alguém do executivo deveria estar lá para explicá-los. Segundo ela, “*o executivo municipal precisa ser transparente*”. Um vereador lembrou que o Secretário de Finanças iria à Comissão, porém, a indagante respondeu que a presença do Secretário não era para os vereadores, mas para a população, pois muitas pessoas ficam com dificuldade de entender as questões técnicas. Novamente surgiram questionamentos sobre a falta de poder decisório das APOs do executivo. Um vereador presente no “público” do auditório falou que nestas há muitas reivindicações e, por isso “*temos que cobrar o executivo dos feedbacks que são dados muito pouco à população*”, provocando alguns aplausos esparsos.

Percebemos que o espaço público, esse encontro entre a sociedade e o Estado, apresenta um potencial de participação e reconhecimento por parte da população. Mesmo que de forma por vezes fragmentaria e desconexa, há uma resistência ao controle sistêmico, de razão instrumental do padrão de comportamento da administração municipal, que resiste em manter uma postura de estar acima ou à frente dos cidadãos, com a supervalorização do planejamento de governo, ao invés de estar junto à população, numa conversa real, dialógica e problematizadora. A ausência de modelos políticos e elementos ideológicos, ou Partidos Políticos opositores, em tais espaços públicos são reveladores, pois contribui para a sua despolitização.

### ***Falas Públicas Publicitárias***

As APOs são marcadas pelos discursos políticos de exaltação da imagem da Prefeitura de Curitiba e do Prefeito Beto Richa. 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 um discurso (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 e o cortejo aos participantes são sempre atributos das falas dos vereadores, Secretários Municipais e Administradores das regionais, mas não só de conteúdo político são os discursos. Há o caso de um representante da Secretaria de Esportes e Lazer que fala muito aos partícipes da importância dos exercícios físicos. Outro 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).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os episódios relatados sobre a constituição da elite administrativa de Curitiba mostram uma resistência desse grupo em partilhar o poder. A noção de planejamento e a legitimação das decisões da PMC pelo saber técnico permeiam essa elite política curitibana, desde Plano Agache, mas é reforçada com a implementação do Plano Serete. Contudo, os exemplos também apontaram alguns casos de embates. Mesmo com a tentativa da elite administrativa de impor um padrão de comportamento, ela acabou por sofrer, ao longo da história, alguns focos de resistência de setores organizados, tal como o caso da Vila Pantanal. O mesmo podemos observar no que diz respeito às APOs. Pois, o período analisado não significou ausência de disputas e muito menos pode ser caracterizado como um elemento que não contribua com a qualidade da democracia em nível local. A par de suas limitações, as APOs têm um caráter de espaço público que possibilita pressões externas por parte da população organizada. O aumento ano a ano do número de participantes aponta a potencialidade desse arranjo institucional, sendo sua existência em si um complicador do jogo político. Há que se ressaltar a dificuldade existente para um grupo que não possui em sua histórica o *ethos* histórico 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 a *accountability*. Mas malgrado os limites, podemos inferir que a constituição de uma estrutura de oportunidades possibilitaria a deliberação e tematizações mais qualificadas sobre a agenda política.

Um ponto que nos chamou a atenção na pesquisa de campo foi a dualidade comportamental entre as Regionais do “centro” e as Regionais da “periferia”. Enquanto a nossa variável independente não se alterou (instituição e procedimento) a variável dependente (participação e debate) apresentou reações diferentes e geograficamente localizadas. Naquelas Regionais próximas ao centro da cidade, os indivíduos parecem estar desconexos, isolados, pouco articulados. Com ausência do sentido de comunitarismo, os moradores de tais localidades mostram não manterem relações interpessoais, cuja falta parece afetar o comportamento e a ausência de propostas e conflitos mais combativos. As afirmações de Habermas sobre o local onde se processam as construções de demandas ganham sentido, através da interação intersubjetiva e interlinguística dos sujeitos no mundo da vida. Sem essa interação os indivíduos fragilizam-se e são mais facilmente engolidos pela lógica sistêmica.

Nas Regionais mais ao subúrbio e periferia da cidade ocorre o contrário. As pessoas nitidamente se conhecem (se tratam pelo nome), o que torna mais dificultoso os imperativos sistêmicos e instrumentais da tecnoburocracia, pois a capacidade de oferecer alguma resistência ao poder racionalizador é maior e suas propostas são mais bem fundamentadas, como se tivessem sido discutidas anteriormente. É como se as intervenções tivessem nascido da formação da vontade coletiva e da opinião pública.

Contudo, não podemos deixar de concluir que, no geral, o espaço público onde se realizam as APOs é ocupado para ser racionalmente controlado. O “público” que o ocupa, em vez de incluído no processo dialógico, torna-se objeto de outros sujeitos, dos discursos e justificações estatais. Na essência, a burocracia técnica da PMC revela-se como herdeira de um comportamento que procura racionalizar espaço, tempo e procedimentos tal como os primeiros modernistas o faziam. A ação comunicativa é restrita, prevalecendo a racionalidade instrumental, que tem o fim de efetuar o encontro de forma a manter a fala como prerrogativa do Estado, de forma publicitária, ordeira, controlada e sempre que possível não-oral. Contribui para tal fato a ausência de lutas ideológicas. Carecem confrontos embasados por projetos políticos estruturados e alternativos. A elite administrativa local possui grande êxito em reproduzir seu padrão de comportamento no interior das após e a construção da agenda orçamentária torna-se “viciada” de início. A própria forma de absorção do *input* compromete o *output* do processo decisório.

Todavia, é contundente a percepção de eficiência que a população tem dos âmbitos executivo e legislativo. As demandas são muito mais direcionadas à PMC do que à Câmara Municipal, mesmo que os vereadores possam apresentar emendas à LDO e a LOA. Embora a Câmara se mostre mais capaz de fomentar o diálogo crítico para a formação do orçamento municipal, foi pouco procurada nas suas Audiências Públicas e seu espaço ficou esvaziado de significado participativo. Por fim, nosso estudo indica que há riscos presentes na criação de arranjos democráticos participativos por indução legal. Isso não significa que eles não devam ser criados, significa apenas que o seu potencial democrático depende muito dos desdobramentos do jogo de forças social.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L 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.

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

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

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

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002.

FERRARA, L. D. **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

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**. Petrópolis, Vozes, 1977.

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

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

\_\_\_\_\_. **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].

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

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.

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

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

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.

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.

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

\_\_\_\_\_. **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.

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.

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