

Uma escada da participação cidadã¹

SHERRY R. ARNSTEIN

O ACALORADO DEBATE PÚBLICO SOBRE "PARTICIPAÇÃO CIDADÃ", "CONTROLE CIDADÃO" E "MÁXIMO ENVOLVIMENTO DOS POBRES" TEM SIDO PERMEADO POR UMA RETÓRICA EXACERBANTE E EUFEMISMOS ENGANOSOS. VISANDO ENCORAJAR UM DIÁLOGO MAIS OBJETIVO, UMA TIPOLOGIA DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ É APRESENTADA COM BASE EM EXEMPLOS DE TRÊS PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL: O PROGRAMA DE RENOVAÇÃO URBANA, O PROGRAMA DE COMBATE À POBREZA E O PROGRAMA CIDADES-MODELO. A TIPOLOGIA, QUE SE PROPÕE A SER PROVOCATIVA, É DEFINIDA EM TERMOS DE UMA ESCADA ONDE CADA DEGRAU CORRESPONDE À AMPLITUDE DO PODER DA POPULAÇÃO EM DECIDIR SOBRE AS AÇÕES E/OU O PROGRAMA.

A idéia da participação cidadã se assemelha um pouco a comer espinafre: em princípio ninguém é contra, pois afinal faz bem à sua saúde. A participação dos governados no seu governo é, em teoria, a pedra fundamental da democracia – uma idéia muito reverenciada que é vigorosamente aplaudida por quase todos. Porém, o forte aplauso se reduz a leves palmas quando este princípio é defendido pelos grupos dos sem-nada: negros, imigrantes mexicanos, porto-riquenhos, índios, esquimós e brancos pobres. E quando os sem-nada definem participação como a redistribuição de poder, o consenso americano acerca dos princípios fundamentais da nação explode em múltipla oposição direta com nuances raciais, étnicas, ideológicas e políticas.

Tem havido muitos discursos, artigos e livros² que exploram em detalhe quem são os sem-nada de nosso tempo. Tem havido muita documentação atual sobre o porquê dos sem-nada terem sido tão profundamente insultados e se tornaram amargurados pela falta de poder para lidar com as profundas inequidades e injustiças que passam suas vidas diariamente. Mas tem havido muito pouca análise do conteúdo dos controversos slogans utilizados atualmente: "participação cidadã" ou "máxima participação possível". Em resumo: *O que é participação cidadã e qual a sua relação com os imperativos sociais de nosso tempo?*

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ É PODER CIDADÃO

Como esta questão tem sido o pomo de discórdia da política atual, a maioria das respostas tem sido propositalmente abrandada através de eufemismos inócuos, como "auto-ajuda" ou "envolvimento do cidadão". Outras respostas têm sido decoradas com retórica enganosa do tipo "controle absoluto", o que é algo que ninguém – nem o presidente dos EUA – tem ou pode ter. Entre eufemismos pacificadores e retórica exarcebada, até mesmo pesquisadores acadêmicos têm tido dificuldade em acompanhar a controvérsia. Para o público que apenas acompanha as manchetes da mídia, este tema é incompreensível.

Minha resposta à pergunta central *o que é participação* se resume à constatação de que participação cidadã constitui um sinônimo para poder cidadão. Participação é a redistribuição de poder que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro. Ela é a estratégia pela qual os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais as informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis. Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente.

SHERRY R. ARNSTEIN

trabalhou como consultora sênior em participação popular junto ao Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano dos EUA; assessorou o Conselho Federal de Proteção ao Jovem em Situação de Risco; quando escreveu este artigo trabalhava como Diretora de Estudos Comunitários do instituto não-governamental de pesquisa *The Commons*; foi Diretora Executiva da *American Association of Colleges of Osteopathic Medicine*; faleceu em 1997.

¹ Reimpresso sob permissão do *Journal of the American Planning Association*, no qual foi publicado sob o título "A ladder of citizen participation" Vol. 35, N° 4, p. 216-224, Julho 1969. Traduzido por Markus Bross. Por exigência dos editores do "Journal", a tradução procura se manter o mais fiel possível aos termos utilizados no original, assim, p.ex., citizen control foi traduzido por controle cidadão, e não por autogestão, termo empregado na linguagem coloquial atualmente, e assim por diante.

² A literatura sobre pobreza, discriminação e seus efeitos sobre a população é extensa. Como uma introdução, as seguintes referências podem ser úteis: B. H. Bagdikian, *In the Mists of Plenty: The Poor in America* (New York: Beacon, 1964); Paul Jacobs, "The Brutalizing of America," *Dissent*, XI (outono 1964), p. 423-428; Stokely Carmichael and Charles V. Hamilton, *Black Power: The Politics of Liberation in America* (New York: Random House, 1967); Eldridge Cleaver, *Soul on Ice* (New York: McGraw-Hill, 1968); L. J. Duhl, *The Urban Condition: People and Policy in the Metropolis* (New York: Basic Books, 1963); William H. Grier and P. M. Cobbs, *Black Rage* (New York: Basic Books, 1968); Michael Harrington, *The Other America: Poverty in the United States* (New York: Macmillan, 1962); Peter Morris and Martin Rein, *Dilemmas of Social Reform: Poverty and Community Action in the United States* (New York: Atherton Press, 1967); Mollie Orshansky, "Who's Who Among the Poor: A Demographic View of Poverty," *Social Security Bulletin*, XXVII (July 1965), p. 3-32; Richard T. Titmuss, *Essays on the Welfare State* (New Haven: Yale University Press, 1968).

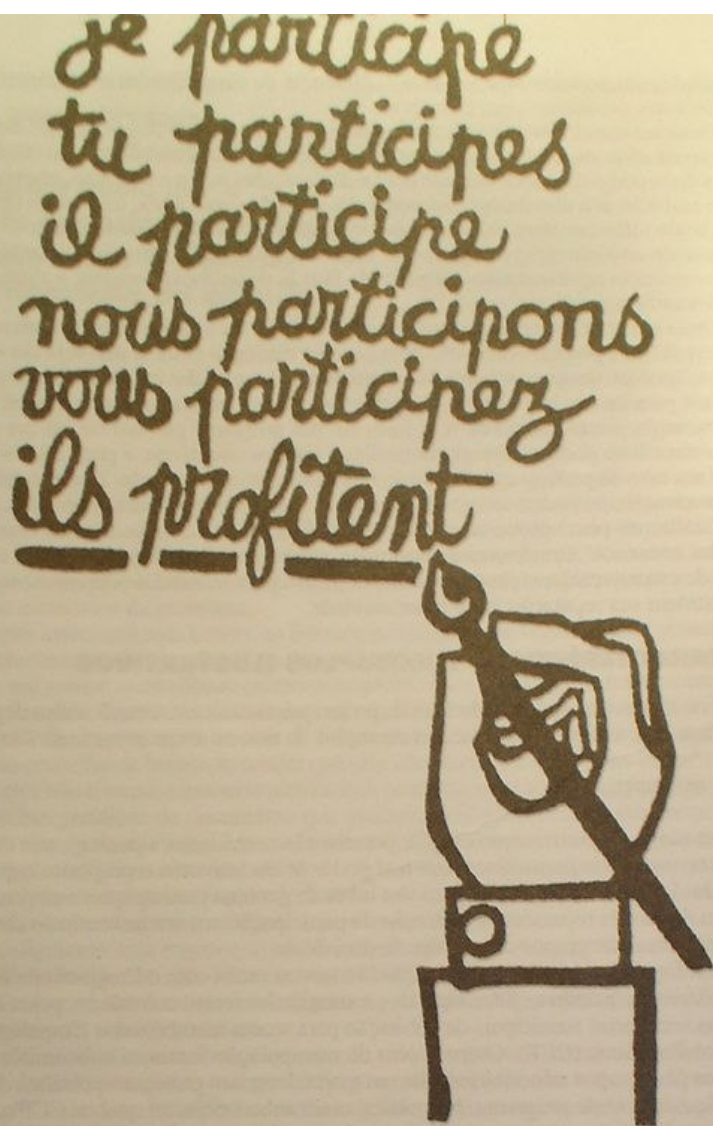


Figura 1 - Pôster estudantil francês

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	

Figura 2 - Oito degraus da escada da participação cidadã

RITUAL VAZIO VERSUS BENEFÍCIOS

Existe uma diferença fundamental entre passar pelo ritual vazio da participação e dispor de poder real para influenciar os resultados do processo. Esta diferença foi resumida de forma brilhante em um pôster impresso na última primavera por estudantes franceses para explicar as rebeliões de estudantes e trabalhadores³ (Veja Figura 1). O pôster explicita o ponto fundamental de que participação sem redistribuição de poder é um processo vazio e frustrante para os grupos desprovidos de poder.

A participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns. A participação vazia mantém o *status quo*. Essencialmente, é isso o que tem ocorrido nos mais de 1.000 projetos do Programa de Ação Comunitária, e o que provavelmente vai se repetir na maioria das 150 cidades integrantes do Programa de Cidades-Modelo.

TIPOS DE PARTICIPAÇÃO E DE "NÃO-PARTICIPAÇÃO"

Uma tipologia de oito níveis de participação pode auxiliar na análise desta temática confusa. Para efeito ilustrativo, os oito tipos de participação estão dispostos em forma de uma escada, onde cada degrau corresponde ao nível de poder do cidadão em decidir sobre os resultados⁴. (Veja Figura 2).

Os primeiros degraus da escada são (1) *Manipulação* e (2) *Terapia*. Esses dois degraus descrevem níveis de "não-participação" que têm sido utilizados por alguns no lugar da genuína participação. Seu objetivo real não é permitir a população a participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam "educar" ou "curar" os participantes. Os degraus 3 e 4 avançam a níveis de concessão limitada de poder, que permitem aos sem-nada ouvir e serem ouvidos: (3) *Informação* e (4) *Consulta*. Quando estes níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade dos cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas nestes níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder. Quando a participação está restrita a esses níveis, não há continuidade, não há "músculos", ou seja, não há garantia de mudança no *status quo*. O degrau (5) *Pacificação* consiste simplesmente de um nível superior desta concessão limitada de poder, pois permite aos sem-nada

³ O pôster integra um conjunto de cerca de 350 pôsters diferentes produzidos em maio ou junho de 1968 no *Atelier Populaire*, um centro gráfico montado por estudantes da Escola de Belas Artes e Escola de Artes Decorativas da Sorbonne.

⁴ Esta tipologia é um aperfeiçoamento de uma versão mais simples que estabeleci anteriormente em março de 1967 em um texto para discussão interna do Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano intitulado "Retórica e realidade". A primeira versão da tipologia era constituída por oito tipos definidos com menos precisão e não sugeriam uma ordem ascendente: Informação; Consulta; Planejamento Conjunto; Negociação; Decisão; Delegação; Planejamento de Defesa dos Interesses da Comunidade e Controle Comunitário.

aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final.

Subindo a escada estão níveis de poder cidadão com graus crescentes de poder de decisão. Os cidadãos podem participar de uma (6) *Parceria* que lhes permita negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder. Nos degraus superiores, (7) *Delegação de poder* e (8) *Controle cidadão*, o cidadão sem-nada detém a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial.

Obviamente, a escada com oito degraus constitui uma simplificação, mas ela ajuda a ilustrar a questão que tem passado de-saperecebida: que existem graus bastante diferentes de participação cidadã. Conhecer esta graduação possibilita cortar os exageros retóricos e entender tanto a crescente demanda por participação por parte dos sem-nada, como o leque completo de respostas confusas por parte dos poderosos.

Embora a tipologia use exemplos de programas federais tais como o Programa de Renovação Urbana, o Programa de Combate à Pobreza e o Programa de Cidades-Modelo, ela poderia ser também facilmente demonstrada na igreja, que atualmente enfrenta demandas dos padres e leigos pela maior distribuição de poder na busca pela ampliação de suas funções; ou em faculdades e universidades, que em alguns casos se tornaram literalmente campos de batalha sobre a questão da participação estudantil nas instâncias decisórias; ou nas escolas públicas, nas prefeituras, ou nos departamentos de polícia (ou nas grandes empresas que provavelmente serão a próxima esfera de debate). Os temas básicos são essencialmente os mesmos em todo os casos: os "ninguém" destas arenas estão tentando se tornar "alguém" com poder suficiente para tornar suas organizações mais adequadas às suas opiniões, aspirações e demandas.

LIMITAÇÕES DA TIPOLOGIA

A escada contrapõe cidadãos sem poder com os poderosos para ressaltar as divisões básicas entre eles. Na verdade, nem os sem-nada nem os poderosos constituem blocos homogêneos. Cada grupo engloba uma grande gama de pontos de vista diferentes, divergências significativas, interesses encobertos que competem entre si e divisões em subgrupos. A justificativa para utilizar tais abstrações simplistas consiste em que, na maioria dos casos, os sem-nada realmente percebem os poderosos como sendo um "sistema" monolítico, e os grupos poderosos realmente tendem a ver os sem-nada como uma massa "daquelas

pessoas", com pouca compreensão das diferenças de classe e casta existentes entre elas.

Deve ser ressaltado que a tipologia não inclui uma análise dos principais obstáculos para se alcançar níveis genuínos de participação. Estas barreiras estão dos dois lados desta cerca simplista. Do lado dos poderosos, elas incluem racismo, paternalismo e resistência à distribuição do poder. Do lado dos sem-nada, incluem a inadequação da infra-estrutura política e socioeconômica das comunidades pobres, o limitado acesso à educação e informação, além das dificuldades em organizar um grupo comunitário representativo e legitimado face às desavenças pessoais, a alienação e a desconfiança mútua.

Outra ressalva acerca dos oito degraus da escada: na vida real das pessoas e políticas públicas, podem existir 150 degraus cuja distinção entre si não seja tão clara e "pura" conforme apresentado aqui. Além disso, algumas das características usadas a seguir para ilustrar cada um dos oito tipos podem ser utilizadas para outros níveis. Por exemplo, a contratação de sem-nada em um programa público ou em um conselho consultivo pode acontecer em qualquer um dos oito níveis, e pode representar tanto um caso de participação legítima como um caso de cooptação. Dependendo de sua motivação, os poderosos podem contratar pessoas pobres para cooptá-las, para pacificá-las ou para aproveitar melhor as habilidades e os conhecimentos específicos dos sem-nada⁵. Em conversas informais, alguns prefeitos se gabam de sua estratégia de contratar lideranças do movimento negro para mantê-las ocupadas enquanto destróem sua reputação junto à comunidade.

CARACTERÍSTICAS E EXEMPLOS ILUSTRATIVOS

É no contexto do poder e da falta de poder que as características dos oito degraus são ilustradas a seguir com base em exemplos de nossos atuais programas sociais.

1. MANIPULAÇÃO

Em nome da participação cidadã, pessoas são convidadas a participarem de comitês ou conselhos consultivos sem real poder de decisão com o propósito explícito de "educá-las" ou obter o seu apoio. Ao invés da genuína participação, este primeiro degrau da escada representa a distorção da participação em um instrumento de relações públicas dos grupos com poder de decisão.

Esta forma ilusória de "participação" se tornou moda com o Programa de Renovação Urbana, quando as lideranças das comunidades foram convidadas pelos técnicos das secretarias municipais de habitação para serem membros dos Comitês Consultivos Populares (CCP). Outro objeto de manipulação foram os subcomitês consultivos para grupos minoritários, que em teoria deveriam proteger os direitos da população negra neste programa. Na prática, esses subcomitês, tal qual os CCP's, funcionaram basicamente como papel timbrado, reunidos periodicamente para aprovar planos de urbanização (que em anos recentes se tornaram conhecidos como planos de remoção de negros).

Nas reuniões dos Comitês Consultivos Populares, eram os técnicos do setor público que educavam, persuadiam e aconselhavam os cidadãos, e não o contrário. As normas do programa de renovação urbana legitimaram o comportamento manipulador ao enfatizarem os conceitos de "coleta de informação", "relações públicas" e "apoio" como sendo as funções explícitas dos comitês⁶.

Este estilo de não-participação vem sendo desde então aplicado a outros programas que dizem respeito aos pobres. Exemplos podem ser vistos nas Agências de Ação Comunitária (AAC's), que criaram estruturas chamadas de "conselhos de bairros" ou "grupo consultivo do bairro". Frequentemente, estes fóruns não têm função nem poder legitimado⁷. Os AAC's os utilizam para "provar" que "pessoas da base" estão envolvidas no programa. Mas o programa provavelmente não foi discutido com "o povo". Ou o programa

⁵ Para uma análise das diferentes estratégias de contratação veja Edmund M. Burke, "Citizen Participation Strategies", *Journal of the American Institute of Planners*, XXXIV, N° 5 (setembro 1968), p. 290-291.

⁶ Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano, *Workable Program for Community Improvement, Answers on Citizen Participation, Program Guide 7*, February 1966, p. 1 e 8.

⁷ David Austin, "Study of Resident Participants in Twenty Community Action Agencies", CAP Grant 9499

Informar cidadãos de seus direitos, responsabilidades e opções pode ser o mais importante primeiro passo rumo à legítima participação do cidadão

pode ter sido apresentado de forma superficial em uma breve assembléia: "Nós precisamos de suas assinaturas neste projeto de um centro comunitário multiuso, que abrigará sob o mesmo teto médicos da secretaria da saúde, assistentes da secretaria da assistência social e especialistas do serviço de empregos."

Os signatários do projeto não são informados que o centro multiuso, que custará US\$ 2 milhões/ano, irá apenas realocar os moradores das longas filas dos outros centros para novas filas no novo centro. Ninguém é perguntado se um centro de tomada de decisão destes realmente é necessário no seu bairro. Ninguém percebe que o empreiteiro da obra é o cunhado do prefeito, ou que o novo diretor do centro será o

mesmo técnico especialista em organização comunitária de sempre, que já trabalhava nos escritórios da prefeitura.

Após assinarem seus nomes, as lideranças comunitárias orgulhosas de si mesmas penhoradamente divulgarão a boa nova de que eles "participaram" do processo de trazer um novo e maravilhoso centro comunitário para o bairro, que irá oferecer serviços de saúde, de assistência social e emprego tão desesperadamente necessários na comunidade. Apenas após o corte da fita de inauguração do centro é que os membros do conselho de bairro percebem que eles não fizeram as perguntas importantes, e que eles não tiveram assessoria técnica independente para analisar e entender todos os detalhes jurídicos do documento que assinaram. O novo centro, que abrirá apenas em dias úteis das 9 às 17 horas, acaba criando novos problemas. Agora os demais órgãos públicos situados na cidade não querem mais atendê-los, a não ser que eles tenham em mãos um protocolo cor-de-rosa que prove que eles foram encaminhados pelo "seu" novo e reluzente centro comunitário.

Infelizmente, esta enganação não é um exemplo raro. Ao contrário, ela é quase típica daquilo que tem sido feito em nome da bonita retórica da "participação das bases". Esta vergonha é a causa central para a profunda exasperação e hostilidade dos sem-nada para com os poderosos.

Uma ressalva esperançosa é que, tendo sido tão grosseiramente afrontados, alguns cidadãos aprenderam as regras do jogo e estão jogando eles mesmos. Com base neste conhecimento, estas pessoas estão exigindo níveis genuínos de participação para garantir que os programas públicos sejam relevantes para suas demandas e atendam às suas prioridades.

2. TERAPIA

Em certos aspectos, a terapia grupal disfarçada de participação popular deveria estar no degrau mais baixo da escada, pois ela é tanto desonesta como arrogante. Seus administradores – especialistas em psicologia, de assistentes sociais a psiquiatras – partem do pressuposto que a falta de poder é sinônimo de distúrbios mentais. Com base neste pressuposto, sob o manto ilusório de envolver os cidadãos no planejamento, os especialistas, na verdade, submetem as pessoas à terapia grupal. O que torna esta forma de "participação" tão ofensiva é que as pessoas são envolvidas em muitas atividades, mas o foco está em curá-las de suas "patologias", ao invés de mudar o racismo e a violência que originaram suas "patologias".

Considere este exemplo que ocorreu na Pensilvânia há menos de um ano. Quando um pai levou seu bebê gravemente enfermo para o pronto-socorro de um hospital local, um jovem médico plantonista orientou-o para levar a criança para casa e dar-lhe água com açúcar. Naquela tarde, a criança morreu de pneumonia e desidratação. Mais tarde, o pai, transtornado, apresentou queixa ao conselho da Agência de Ação Comunitária. Ao invés de iniciar uma auditoria no hospital para determinar quais as mudanças necessárias para prevenir fatalidades semelhantes no futuro, ou outras formas de mau atendimento de pacientes, o conselho convidou o pai a participar dos encontros (terapêuticos) de pais sobre como cuidar de crianças, promovidos pela agência e foi-lhe prometido que alguém "ligaria para o diretor do hospital para garantir que este fato não se repetisse."

Exemplos menos dramáticos, mas mais comuns, de terapia disfarçada de participação cidadã podem ser vistos em conjuntos de habitação popular, nos quais grupos de moradores são instrumentalizados para a realização de campanhas de controle da violência ou de limpeza do bairro. Os moradores são reunidos para que seja possível ajudá-los a "ajustar seus valores e atitudes aos da sociedade". Seguindo estas regras básicas, os moradores acabam não se ocupando de temas mais importantes, tais como: a remoção ilegal de invasões; a segregação social no conjunto habitacional; ou as razões pelas quais durante o inverno o conserto de uma janela quebrada demora três meses.

A complexidade da concepção de distúrbios mentais em nosso tempo pode ser presenciada nas experiências de estudantes ou ativistas de direitos sociais que enfrentam armas, chicotes e outras formas de terror nos estados do sul do país. Eles precisaram da ajuda de psiquiatras com sensibilidade social para lidarem com seus medos e evitar criar paranóias⁸.

3. INFORMAÇÃO

Informar cidadãos de seus direitos, responsabilidades e opções pode ser o mais importante primeiro passo rumo à legítima participação do cidadão. Porém, muito freqüentemente a ênfase está na mão única da informação – dos técnicos para o cidadão –, sem que haja um canal de comunicação que permita o retorno, e menos ainda que haja poder de negociação. Sob estas condições, especialmente quando a informação é divulgada apenas nos estágios finais do planejamento, as pessoas têm pouca possibilidade de influenciar o programa que foi definido para "seu benefício". Os principais instrumentos desta comunicação de mão única são notícias na imprensa, panfletos, pôsters e pesquisas de opinião.

Reuniões também podem ser transformadas em veículo de comunicação de mão única simplesmente pelo fato de se divulgar apenas informações superficiais, desencorajando perguntas ou dando respostas evasivas. Recentemente, em uma reunião de planejamento comunitário do Programa Cidades-Modelo no município de Providence, no estado de Rhode Island, o tema em debate era parques infantis. Um grupo de representantes eleitos pela comunidade, a maioria dos quais participava de quatro a cinco reuniões por semana, dedicou uma hora para discutir a localização de seis novos parques infantis. O bairro é metade branco e metade negro. Diversos representantes da comunidade negra perceberam que quatro dos parques estavam previstos para a área de popula-

⁸ Robert Coles, "Social Struggle and Weariness", *Psychiatry*, XXVII (November 1964), p. 305-315. Agradeço também a Daniel M. Fox da Universidade de Harvard algumas de suas conclusões sobre terapia sendo utilizada para substituir a verdadeira participação.

ção branca, e apenas dois para a área de população negra. O técnico da prefeitura respondeu com uma longa explicação, altamente técnica, acerca dos custos por metro quadrado e terrenos disponíveis. Ficou claro que a maioria dos moradores presentes não entendeu a explicação. E ficou evidente para os observadores da Organização para Oportunidades Econômicas que existiam outras opções e que, considerando os recursos disponíveis, uma distribuição mais equitativa dos parques era possível. Mas, intimidados pela futilidade, pelo linguajar jurídico e pelo prestígio do representante da prefeitura, os moradores aceitaram a "informação" e apoiaram a proposta de alocar quatro parques infantis na área de população branca⁹.

4. CONSULTA

Solicitar a opinião dos cidadãos, assim como informá-los, pode ser um passo legítimo rumo à sua participação. Mas se a consulta não estiver integrada com outras formas de participação, este degrau da escada continua sendo uma vergonha na medida em que não oferece nenhuma garantia de que as preocupações e idéias dos cidadãos serão levadas em consideração. Os instrumentos mais utilizados para consultar a população são pesquisas de opinião, assembleias de bairro e audiências públicas.

Quando os tomadores de decisão restringem as contribuições dos cidadãos apenas a este nível, a participação permanece apenas um ritual de fachada. As pessoas são vistas basicamente como abstrações estatísticas e a participação é medida pelo número de pessoas presentes nas reuniões, quantos folhetos foram distribuídos ou quantas pessoas foram entrevistadas. O que os cidadãos conseguem em todas estas atividades é que elas "participaram da participação". E o que os tomadores de decisão conseguem é a evidência de que eles cumpriram as normas de envolver "aquelas pessoas".

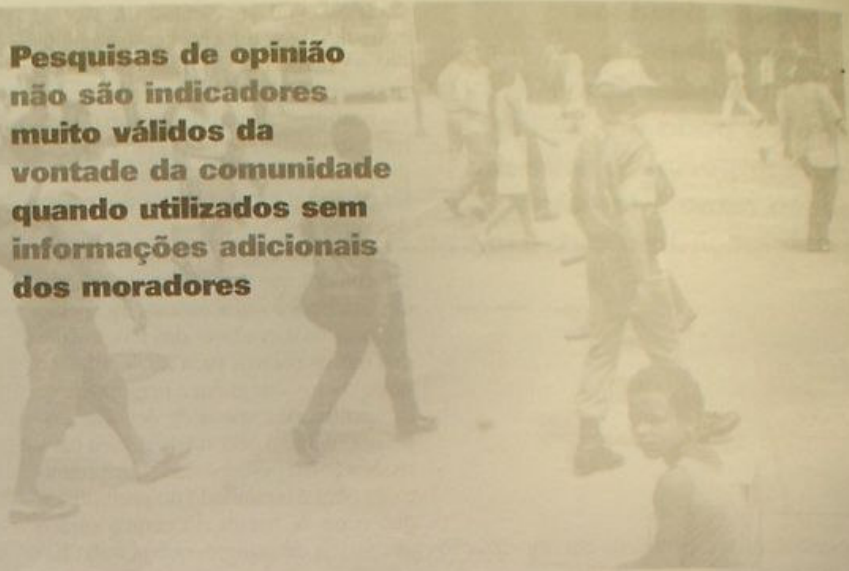
Pesquisas de opinião têm se tornado uma pedra fundamental de contenção de demandas em guetos urbanos. Os moradores estão cada vez mais insatisfeitos com a quantidade de vezes por semana que eles são entrevistados sobre seus problemas e suas esperanças. Como resumiu uma moradora: "Nada acontece com aquelas malditas perguntas, com exceção do entrevistador que recebe US\$ 3 por hora e que eu não consigo terminar de lavar a roupa naquele dia". Em certas comunidades, os moradores estão tão irritados que eles estão exigindo uma taxa para responder às perguntas.

Pesquisas de opinião não são indicadores muito válidos da vontade da comunidade quando utilizados sem informações adicionais dos moradores. Pesquisa após pesquisa (pagas pelos fundos de combate à pobreza) "documentaram" que donas-de-casa de lares pobres querem praças com parques infantis no seu bairro, onde as crianças possam brincar em segurança. Mas a maioria das mulheres respondeu ao questionário sem saber quais seriam as alternativas. Elas partem do princípio de que se elas pedirem algo pequeno, elas talvez tenham a sorte de conseguir algo útil para o bairro. Se as mães soubessem que uma das opções era receber um seguro de saúde pago para a família, talvez elas não tivessem citado os parques infantis como uma das principais prioridades.

Um caso clássico do abuso da consulta ocorreu na cidade de New Haven, no estado de Connecticut, onde uma assembleia de bairro foi realizada para consultar os cidadãos sobre o uso de fundos do Programa Cidades-Modelo. James V. Cunningham, em um relatório interno para a Fundação Ford, descreve a multidão como sendo "basicamente hostil"¹⁰:

Membros da Associação de Pais exigiram saber quais os motivos pelos quais os moradores não participaram da definição prévia do projeto. O diretor da Agência de Ação Comunitária explicou que aquela era apenas uma proposta para buscar recursos federais – que assim que os fundos fossem liberados, os moradores

Pesquisas de opinião não são indicadores muito válidos da vontade da comunidade quando utilizados sem informações adicionais dos moradores



seriam ativamente envolvidos no planejamento. Um observador externo que estava sentado no meio da assembleia descreveu o encontro da seguinte forma: "Os diretores da agência conduziram o evento como quiseram. Nenhum representante da comunidade coordenou o encontro ou sequer fez parte da mesa. O diretor explicou aos 300 moradores que esta assembleia era um exemplo de 'planejamento participativo'. Para provar isto, tendo em vista a ampla insatisfação dos moradores, ele pediu que os presentes 'votassem' em cada obra do projeto. A votação foi da seguinte maneira: 'Todos aqueles que forem a favor de um centro de saúde, por favor, levantem a mão... Agora, levantem a mão aqueles que forem contra'. Foi mais ou menos como pedir que se votasse a favor ou contra a gravidez".

Foi uma combinação de profunda desconfiança que se originou nesta assembleia, e uma longa história de "participação de fachada", que levou os moradores de New Haven a exigir a partir de então o controle sobre o programa em seu município.

É interessante que na cidade de Denver, ao contrário, os técnicos aprenderam que mesmo os mais bem intencionados entre eles às vezes não estão familiarizados com os problemas e as aspirações dos pobres. O diretor técnico do Programa Cidades-Modelo contou que os urbanistas da prefeitura deduziram que os moradores de um certo bairro, explorados pelos altos preços do comércio local, "precisavam urgentemente de capacitação em direitos do consumidor"¹¹. Os moradores, ao contrário, enfatizaram que os comerciantes locais tinham um papel importante. Mesmo que

⁹ Veja Gordon Fellman, "Neighborhood Protest of an Urban Highway", *Journal of the American Institute of Planners*, XXXV, N° 2 (Março 1969), p. 118-122.

¹⁰ James V. Cunningham, "Resident Participation", unpublished report prepared for the Ford Foundation, Agosto 1967, p. 54.

¹¹ Entrevista com Maxine Kurtz, diretor técnico da AAC em Denver.

os preços de seus produtos fossem mais altos, eles também concediam pequenos créditos, davam conselhos e freqüentemente eram os únicos estabelecimentos no bairro que trocavam cheques da assistência social. Com base nos resultados da consulta aos moradores, os técnicos e os moradores concordaram em substituir o programa de capacitação em direitos do consumidor pela criação de uma instituição comunitária de crédito.

5. PACIFICAÇÃO

É a partir deste nível que os cidadãos passam a ter certa influência, mesmo que o acesso ao poder seja ainda limitado. Um exemplo de uma estratégia de pacificação consiste em colocar algumas poucas pessoas pobres "confiáveis" no conselho da Agência Municipal de Ação Comunitária, ou em colegiados semelhantes, como o Conselho de Educação, o Conselho de Segurança ou o Conselho de Habitação. Se essas pessoas escolhidas a dedo não tiverem sido legitimadas pela comunidade, e se a tradicional elite de poder mantiver a maioria dos assentos, os sem-nada podem facilmente perder as votações e serem sobrepujados.

Outro exemplo são os comitês de planejamento e consulta do Programa Cidades-Modelo. Estes comitês permitem aos cidadãos aconselhar e planejar indefinidamente, mas mantêm nas mãos dos tomadores de decisão o direito de decidir sobre a legitimidade e a viabilidade das sugestões apresentadas pelos cidadãos. O grau de pacificação dos cidadãos depende, é claro, basicamente de dois fatores: a qualidade da assessoria técnica independente que eles recebem para definir suas prioridades, e o grau de organização da comunidade.

Não é de se surpreender que o nível de participação na grande maioria de projetos do Programa Cidades-Modelo esteja no degrau da pacificação, ou ainda mais abaixo. Os gestores do Ministério de Habitação e Desenvolvimento Urbano (MHDU) estavam determinados a colocar o gênio do poder popular de volta na garrafa de onde ele escapou (em algumas poucas cidades), a partir da regra da "máxima participação possível" nos programas de combate à pobreza. Por esta razão, o ministério canalizou seu enfoque de rejuvenescimento físico-social-econômico dos principais focos de pobreza urbana através das instâncias municipais. O ministério elaborou uma legislação que requer que todos os recursos financeiros do Programa Cidades-Modelo sejam alocados através da câmara municipal para a Agência Demonstrativa Municipal (ADM). Após ser aprovada pelo Congresso, esta legislação conferiu

às Câmaras o poder de decisão final sobre o planejamento e a programação financeira, impedindo qualquer relação direta entre os grupos comunitários e o ministério.

O ministério definiu que as ADM's articulassem fóruns municipais, instâncias deliberativas das políticas urbanas que incluem os poderosos locais com vistas à elaboração de um amplo plano de desenvolvimento físico e social de regeneração de áreas urbanas no primeiro ano. O plano seria implementado numa fase posterior de cinco anos de duração. O ministério, porém, não exigiu que cidadãos sem-nada fossem incluídos nos fóruns municipais. As diretrizes do ministério para a participação cidadã apenas estipulavam que os cidadãos "tivessem acesso direto ao processo de tomada de decisão".

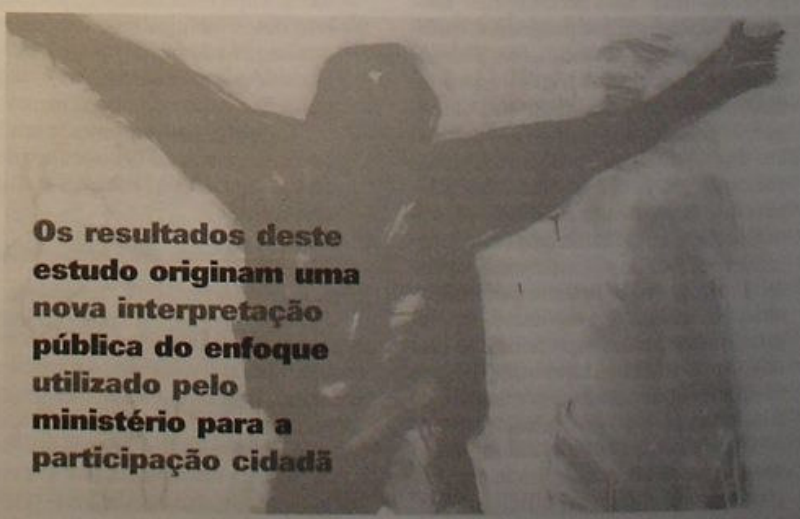
De modo coerente, as ADM's estruturaram seus conselhos deliberativos para que incluíssem uma combinação entre representantes do corpo técnico municipal; representantes das escolas; técnicos dos setores de habitação, saúde e assistência social; representantes das secretarias municipais de trabalho e segurança pública; além de lideranças do setor empresarial. Algumas ADM's incluíram moradores dos bairros do projeto. Muitos prefeitos interpretaram corretamente as diretrizes do ministério para "permitir o acesso ao processo de tomada de decisão" como a porta de escape para relegar os cidadãos ao seu tradicional papel consultivo.

Muitas ADM's criaram comitês consultivos de moradores. Um número alarmante de ADM's criou conselhos deliberativos de cidadãos e comitês deliberativos, uma nomenclatura totalmente inapropriada na medida em que estas instâncias não decidem sobre as políticas públicas e têm poder muito limitado. Praticamente todas as ADM's criaram cerca de uma dúzia de conselhos ou grupos de trabalho setoriais: para saúde, assistência social, educação, habitação e trabalho. Na maioria dos casos, cidadãos sem-nada foram convidados a trabalhar nesses conselhos em conjunto com técnicos do setor público. Outras ADM's, porém, criaram comitês de técnicos paralelamente a conselhos com membros das comunidades.

Na maioria dos municípios do Programa Cidades-Modelo, um tempo infundável foi gasto na formatação de complicados fóruns, comitês e conselhos para estruturar o processo de planejamento do primeiro ano. Mas os deveres e direitos dos diferentes elementos destas estruturas não foram claramente definidos e são ambíguos. Tal ambigüidade poderá causar amplos conflitos ao final do primeiro ano de planejamento. Mais tarde neste momento, os cidadãos deverão perceber que mais uma vez eles "participaram" exaustivamente, mas que eles não se beneficiaram além do ponto que os poderosos haviam definido como limite para acalmar os ânimos.

Os resultados de um estudo interno do programa (realizado em meados de 1968 antes da segunda rodada de liberação de recursos para outros 75 projetos) foram publicados em um boletim do ministério em dezembro de 1968¹². Apesar deste documento público utilizar uma linguagem bem mais suave e diplomática, ele confirma a posição crítica já apresentada aqui sobre comitês sem poder deliberativo e complexas estruturas com ambigüidade de funções, adicionando outros resultados da pesquisa:

1. A maioria das Agências Municipais não negociou as condições da participação com os moradores.
2. Os cidadãos, com base em experiências negativas no passado com os grupos poderosos locais, se mostram extremamente desconfiados deste novo programa que



Os resultados deste estudo originam uma nova interpretação pública do enfoque utilizado pelo ministério para a participação cidadã

¹² Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano, "Citizen Participation in Model Cities," Technical Assistance Bulletin, N° 3 (Dezembro 1968).

promete ser a panacéia. Eles desconfiam legitimamente das intenções da administração municipal.

3. A maioria das Agências Municipais não está trabalhando com grupos comunitários genuinamente representativos dos bairros selecionados e, portanto, responsáveis perante os moradores. Como em muitos dos programas de combate à pobreza, aquelas pessoas que estão envolvidas são mais representantes da classe trabalhadora ascendente. Assim, seu apoio aos planos das instâncias municipais não reflete os pontos de vista dos desempregados, dos jovens, dos moradores mais militantes e do grupo dos mais pobres.
4. Os Moradores que estavam participando de três a cinco reuniões por semana não conheciam os seus direitos mínimos como conselheiros, suas responsabilidades estatutárias e as diversas alternativas de financiamento oferecidas pelo programa. Por exemplo, eles não sabiam que não precisam aceitar assistência de técnicos municipais nos quais eles não confiam.
5. A maior parte da assistência técnica prestada pelas Agências Municipais e secretarias municipais é de terceira qualidade, paternalista e condescendente. Os técnicos das agências não propõem soluções inovadoras, e reagiram burocraticamente quando os moradores pressionam por novas soluções. Os interesses próprios da tradicional administração municipal são o principal – mesmo que encoberto – motor do trabalho.
6. A maioria das Agências Municipais não está engajada em um processo de planejamento amplo o suficiente para expor e lidar com as raízes da pobreza urbana. Eles se envolveram em uma febre de reuniões, desenvolveram uma estratégia que resultou em uma elaboração excessiva de projetos, cujo resultado acaba sendo uma “lista de compras” municipal, composta por programas tradicionais de obras e investimentos a serem implementados pelas tradicionais instâncias públicas, do modo tradicional que no passado deu origem aos guetos.
7. Os moradores não recebem informações suficientes das Agências Municipais que lhes permita avaliar os planos municipais, nem iniciar por conta própria processos de planejamento tal como previsto originalmente pelo ministério. Na melhor das hipóteses, eles recebem informações superficiais, no pior dos casos os moradores não chegam nem a receber cópias dos manuais de funcionamento do programa.
8. A maioria dos moradores não conhecia seu direito de ser reembolsado por despesas decorrentes da participação no

Na maioria dos casos onde o poder foi compartilhado, ele foi tomado pelos cidadãos, e não concedido pela administração municipal. Não há nada de novo neste processo

cipação cidadã enfatiza diversas vezes que as cidades dividem o poder com os moradores. Ele também estimula as Agências Municipais a testarem a subcontratação de organizações comunitárias, permitindo aos moradores contratar técnicos de sua confiança.

Uma avaliação mais recente, de fevereiro de 1969, foi elaborada pela empresa de consultoria OSTI, encarregada de oferecer assistência técnica e capacitação para moradores envolvidos com o Programa de Cidades-Modelo na região nordeste do país. O relatório da OSTI confirma os resultados anteriores. Adicionalmente foi registrado que:¹³

“Praticamente em nenhuma estrutura do Cidades-Modelo a participação do cidadão significa verdadeira distribuição de poder deliberativo, de tal forma que os cidadãos se vejam como “parceiros neste programa...”

Em geral, os cidadãos consideram impossível ter um impacto significativo sobre o amplo planejamento que está sendo feito. Na maioria dos casos, os urbanistas da nova Agência Municipal e os técnicos em planejamento das secretarias já existentes estão efetuando o verdadeiro planejamento, restando aos cidadãos a função periférica de controle e, no final, de aprovação do plano. Nos casos nos quais os cidadãos são diretamente responsáveis pela elaboração dos planos, o tempo que lhes foi concedido e a assessoria técnica independente que lhes é acessível não são adequados para possibilitar que produzam um plano que vá além dos tradicionais enfoques para os problemas que eles estão tentando resolver há muito tempo.

Em geral, pouca ou nenhuma prioridade tem sido dada à busca pelos meios de garantir a participação continuada dos cidadãos no estágio seguinte, a implementação. Na maioria dos casos, as tradicionais instâncias públicas são vistas como as implementadoras do programa Cidades-Modelo e poucos mecanismos foram desenvolvidos para encorajar mudança nas organizações responsáveis, ou mudança na forma de operacionalização do programa por estas instâncias, ou em garantir que os cidadãos terão algum tipo de influência sobre as organizações públicas quando elas implementarem o programa...

Em geral, está novamente sendo planejado para a população. Na maioria dos casos, as principais decisões do planejamento têm sido tomadas pelo corpo técnico das Agências Municipais e ratificadas de modo formalizado pelos conselhos consultivos.

6. PARCERIA

Neste degrau da escada, há efetivamente uma redistribuição de poder através da negociação entre cidadãos e tomadores de decisão. Ambos os lados concordam em compartilhar o planejamento e as responsabilidades de tomada de decisão através de estruturas, tais como conselhos paritários, comitês de planejamento e mecanismos de solução de conflitos. Após a definição das regras básicas através de algum tipo de toma-lá-dá-cá, elas não podem mais ser modificadas unilateralmente.

A parceria funciona melhor se existir uma efetiva organização popular na comunidade que mantém as lideranças responsáveis em prestar contas de seus atos: quan-

programa – o pagamento da babá ou da creche das crianças, do transporte, e assim por diante.

9. A capacitação dos moradores, que deveria possibilitar-lhes o entendimento do labirinto da legislação urbana e o funcionamento dos programas federais/estaduais/municipais, foi um item que a maioria das Agências Municipais nem considerou em seus planos de trabalho.

Os resultados deste estudo originam uma nova interpretação pública do enfoque utilizado pelo ministério para a participação cidadã. Apesar das diretrizes do programa não terem sido alteradas para a liberação da segunda rodada de financiamentos, o boletim técnico com vinte e sete páginas distribuído pelo ministério sobre a parti-

¹³ Organization for Social and Technical Innovation, Six-Month Progress Report to Office of Economic Opportunity, Region 1, February 1, 1969, p. 27/28 e 35.

do a organização comunitária dispõe dos recursos financeiros necessários para pagar às lideranças algum tipo de compensação pelo seu trabalho; e quando a organização tem os recursos para contratar (e demitir) seus próprios técnicos, advogados e agentes de desenvolvimento. Com estes ingredientes, os cidadãos têm uma capacidade real de influenciar os resultados do plano (pelo menos, enquanto ambas as partes acharem que vale a pena manter a parceria). Uma liderança comunitária descreveu esta situação como "entrar na prefeitura com o chapéu na cabeça ao invés de carregá-lo na mão".

No Programa de Cidades-Modelo apenas 15 cidades da primeira rodada de liberação de recursos para 75 cidades alcançaram alguma forma significativa de distribuição de poder decisório com os moradores. E em todos os casos, o compartilhar de poder decisório se deve às demandas de cidadãos raivosos e não às iniciativas do poder público¹⁴. Estas articulações foram desencadeadas por cidadãos que já haviam se irritado com tentativas prévias de participação de fachada. Eles já estavam bravos e capacitados o suficiente para se recusarem a serem enganados novamente. Ameaçaram se opor à liberação do financiamento para o município, enviaram delegações ao ministério em Washington, usaram linguagem agressiva e as negociações acabaram se dando em um clima de suspeita e rancor.

Na maioria dos casos onde o poder foi compartilhado, ele foi *tomado pelos cidadãos*, e não concedido pela administração municipal. Não há nada de novo neste processo. Na medida em que aqueles que têm poder querem conservá-lo, historicamente o poder tem que ser conquistado pelos sem-poder antes que ele seja compartilhado pelos tomadores de decisão.

Uma parceria que funciona foi negociada pelos moradores do bairro pobre que integra o programa no município de Filadélfia. Como a maioria das demais prefeituras que apresentaram um projeto de financiamento ao programa, a de Filadélfia elaborou uma proposta com mais de 400 páginas e a mostrou de longe em uma assembléia convocada de última hora com as lideranças comunitárias. Quando as pessoas presentes foram solicitadas a aprovar a proposta, elas protestaram por não terem sido consultadas durante a elaboração do amplo documento. Uma liderança ameaçou organizar protestos *contra* o projeto a não ser que a prefeitura concordasse em dar aos cidadãos um prazo de algumas semanas para uma revisão do documento e a apresentação de sugestões de mudança. Os técnicos da prefeitura concordaram.

No encontro seguinte, os moradores apresentaram aos técnicos o esboço de um capítulo referente à participação dos cidadãos no projeto, que modificava as diretrizes de uma função apenas consultiva dos moradores para um forte compartilhamento do poder deliberativo. A proposta que o município apresentou ao ministério incluiu palavra por palavra o capítulo elaborado pelos moradores. (Foi incluído também uma nova Introdução preparada pelos moradores, que modificou a descrição do bairro de um diagnóstico paternalista para uma análise realista dos seus potenciais e limitações.)

Conseqüentemente, o comitê deliberativo do programa em Filadélfia foi reestruturado permitindo que dos 11 conselheiros, cinco assentos fossem ocupados por representantes de organizações comunitárias, e o comitê foi renomeado como Conselho de Área. Esse conselho articulou com a Agência Municipal Demonstrativa um contrato de mais de US\$ 20.000/mês, que lhe permitiu fortalecer as organizações comunitárias, pagar às lideranças US\$ 7 por reunião pelos seus serviços de planejamento e pagar os salários de agentes comunitários, urbanistas e outros técnicos de assessoria aos moradores. O Conselho de Área tem o poder de propor iniciativas para a prefeitura, de participar dos planejamentos dos comitês da Agência Municipal e revisar os planos elaborados pelas secretarias municipais. Ele pode vetar planos apresentados pela Agência para aprovação pela Câmara Municipal se estes não tiverem sido revisados anteriormente e eventuais divergências terem sido negociadas com os representantes da comunidade. Representantes do Conselho de Área (que constitui uma federação de 16 associações de moradores) podem participar de todas as reuniões das equipes de trabalho, comitês e subcomitês da Agência.

Divergências com os grupos poderosos podem ser resolvidas de forma negociada, sem a necessidade de se organizar pressão

Apesar da Câmara ter o poder final de veto sobre os planos (por legislação federal), o Conselho de Área acredita dispor de uma organização comunitária de tal envergadura que lhe permite negociar com a Câmara qualquer objeção de última hora que o corpo técnico possa apresentar. Exemplos são as propostas inovadoras do Conselho de Área para criação de um banco para financiamentos imobiliários à população de baixa renda, uma Agência de Desenvolvimento Econômico e um programa-piloto de renda mínima para as 900 famílias mais pobres.

7. DELEGAÇÃO DE PODER

As negociações entre cidadãos e técnicos do setor público também podem resultar em cidadãos assumindo poder deliberativo em um determinado plano ou programa. Exemplos são conselhos deliberativos do Programa de Cidades-Modelo, que delegaram poder decisório a instâncias nas quais os cidadãos têm maioria dos votos e atribuições claramente definidas. Neste nível da escada, estamos em um ponto no qual os cidadãos têm em mãos as principais cartas do jogo para garantir que o programa atenda aos interesses da comunidade. Divergências com os grupos poderosos podem ser resolvidas de forma negociada, sem a necessidade de se organizar pressão.

Uma posição dominante no processo de tomada de decisão foi alcançada pelos moradores em algumas poucas cidades do Programa Cidades-Modelo, tais como Cambridge no estado de Massachusetts, Dayton e Columbus no estado de Ohio, Minneapolis no estado de Minnesota, Saint Louis no estado de Missouri, Hartford e New Haven no estado de Connecticut, e Oakland no estado da Califórnia.

No município de New Haven, os moradores do bairro Hill criaram uma organização comunitária à qual foi delegada a elaboração de todos os planos do Programa de Cidades-Modelo. A prefeitura, que recebeu um repasse a fundo perdido de US\$ 117.000 do ministério para as ações de planejamento, subcontratou a organização comunitária por US\$ 110.000 para que esta contratasse os seus próprios técnicos e consultores. A Corporação Comunitária do Bairro de Hill ocupa 11 assentos dos 21 no conselho da Agência Municipal Demonstrativa, o que lhe garante a maioria dos votos quando os seus planos são revisados pela Agência.

Outro modelo de delegação de poder consiste em formar grupos separados de cidadãos e técnicos do setor público, estabelecendo que, no caso de divergências que não possam ser resolvidas pela negociação,

¹⁴ No município de Cambridge, estado de Massachusetts, a prefeitura propôs aos moradores compartilhar o poder deliberativo do programa e previu a necessidade de que por um certo período um grupo representativo de cidadãos deveria se engajar fortemente no processo para solucionar as dificuldades e ambigüidades inerentes à estrutura pública. Por solicitação do prefeito, o ministério permitiu à cidade gastar recursos do programa por vários meses em atividades de mobilização e organização comunitária. Durante este período, técnicos do gabinete do prefeito ajudaram moradores a esboçarem uma legislação municipal que criou uma Agência Municipal Demonstrativa, dirigida por um conselho composto por 16 moradores eleitos pela comunidade e 8 técnicos nomeados pela prefeitura e pelo empresário local. O conselho composto por maioria de moradores detém o poder de contratar e demitir pessoal, aprovar os planos, rever o orçamento do programa e os contratos, deliberar sobre normas do programa e assim por diante. A lei, que foi aprovada por unanimidade na câmara, inclui uma cláusula de que todos os planos de investimento do programa Cidades-Modelo deviam ser aprovados por voto de maioria em assembleias de bairro ou consulta popular. Por exigência da legislação federal, a aprovação final continua se dando pela câmara.

o grupo de cidadãos tem o poder de veto sobre o planejamento. Este é um modelo particularmente interessante de coexistência no caso de comunidades já excessivamente agressivas frente às ações da prefeitura para se integrarem a um conselho – fruto de experiências passadas de “esforço conjunto”.

Na medida em que todos os projetos do Programa Cidades-Modelo dependem da aprovação da Câmara antes que o ministério libere os financiamentos, a Câmara detém o poder de veto final, mesmo nos casos nos quais os moradores detêm maioria no conselho da Agência Municipal. Na cidade de Richmond no estado da Califórnia, a Câmara concordou em aceitar que o conselho de moradores tivesse também o poder adicional de veto, mas os detalhes deste acordo são ambíguos e ainda não foram testados na prática.

Diferentes arranjos de poder delegado estão surgindo também no Programa de Ação Comunitária, fruto das demandas dos moradores e das recentes diretrizes da Organização para Oportunidades Econômicas, que estimula as Agências Municipais a “irem além das necessidades mínimas” para participação nos programas¹⁵. Em algumas cidades, as Agências Municipais firmaram convênios com organizações comunitárias para que estas planejem e/ou operem componentes do programa em seu bairro, como, por exemplo, um centro comunitário multiuso ou um programa de recolocação de desempregados. Esses convênios normalmente incluem um orçamento detalhado, previamente negociado, e especificações técnicas do programa. Além disso, os convênios detalham claramente as funções que foram delegadas, por exemplo, definição das atividades; contratação e dispensa; subcontratação de obras. (Alguns destes convênios são tão amplos que eles se parecem como modelos de controle pelos cidadãos.)

8. CONTROLE CIDADÃO

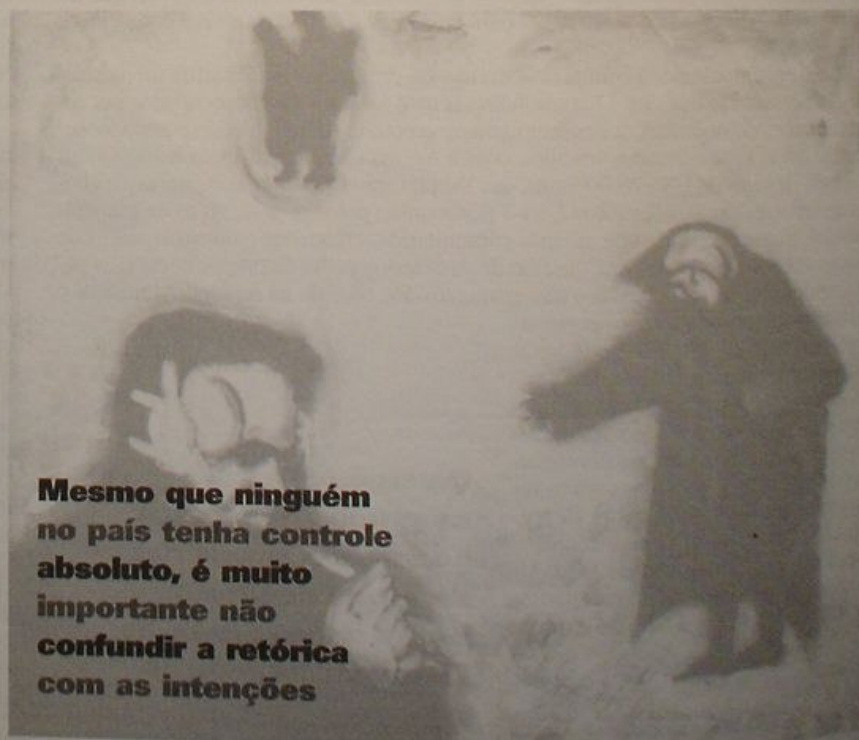
Crescem as demandas pelo controle das escolas pela comunidade, o maior controle pelas comunidades negras e o controle popular sobre os bairros. Mesmo que ninguém no país tenha controle absoluto, é muito importante não confundir a retórica com as intenções. A população está simplesmente querendo um certo grau de poder (ou controle) que garanta que os moradores possam gerir um programa público ou uma organização, assumindo a responsabilidade pela definição das ações e os aspectos gerenciais, sendo capaz de negociar as condições sob as quais “externos” poderão introduzir mudanças.

O modelo mais defendido é o de uma corporação comunitária que tenha acesso direto à fonte de financiamento sem precisar de intermediários. Um pequeno número destas corporações já está produzindo bens ou serviços públicos. Diversas outras estão em fase inicial, e novos modelos de controle irão certamente surgir na medida em que os sem-nada pressionarem por um maior grau de autonomia em suas vidas.

Mesmo que os graves conflitos pelo controle comunitário das escolas da região de Ocean Hill-Brownsville, na cidade de New York, tenham provocado o surgimento de forte medo entre a opinião pública leitora de manchetes, algumas experiências menos conhecidas vêm demonstrando que os sem-nada reúnem as condições necessárias para melhorar seu quinhão assumindo a responsabilidade por planejar, operacionalizar e gerenciar um programa. Alguns estão inclusive provando que eles conseguem fazer isso tudo apenas com um braço, pois eles têm que usar o outro para enfrentar as barreiras da oposição local desencadeadas pela divulgação em público da liberação dos recursos federais para um grupo comunitário ou uma organização composta totalmente por negros.

A maioria destas experiências tem sido financiada através de fundos de pesquisa e para projetos-piloto da Organização para Oportunidades Econômicas, em cooperação com outros órgãos federais. Alguns exemplos:

1. Um financiamento a fundo perdido no valor de US\$ 1,8 milhão foi concedido à Corporação Comunitária de Desenvolvimento Hough no município de Cleveland, para implementar programas de desenvolvimento econômico no gueto negro e desenvolver uma série de empreendimentos econômicos, que vão desde um inovador projeto que combina *shopping-center* e habitação popular, até um projeto de aval creditício para pequenas construtoras locais. Os associados e o conselho diretor da corporação sem fins lucrativos são formados por lideranças oriundas das principais organizações comunitárias do bairro negro.
2. Cerca de US\$ 1 milhão (mais US\$ 595.751 no segundo ano) foi liberado para a Associação de Agricultores Negros do Sudoeste do Alabama na cidade de Selma no estado de Alabama, para a montagem de uma cooperativa microrregional de comercialização agropecuária, envolvendo dez municípios. Apesar das tentativas locais de intimidar os membros da cooperativa (o que inclui bloqueios nas estradas para impedir que os caminhões da cooperativa cheguem aos mercados), no primeiro ano a cooperativa ampliou o quadro social para 1.150 agricultores associados, que lucraram



**Mesmo que ninguém
no país tenha controle
absoluto, é muito
importante não
confundir a retórica
com as intenções**

¹⁵ U.S. Office of Economic Opportunity, OEO Instruction: Participation of the Poor in the Planning, Conduct and Evaluation of Community Action Programs (Washington, December 1968), p. 12

US\$ 52.000 com a venda de seus novos produtos. O conselho diretor da cooperativa é composto por dois agricultores negros de cada um dos dez municípios mais pobres da região.

3. Cerca de US\$ 600.000 (mais US\$ 300.000 no segundo ano) foram liberados para a Corporação Comunitária de Albina e o Fundo Comunitário de Investimentos de Albina, para criar um conjunto de empresas operadas e administradas pela comunidade negra do distrito de Albina. A fábrica de lã e a metalúrgica estão produzindo com lucro, e as empresas serão de propriedade dos funcionários através de um plano de participação acionária administrado pelo fundo de investimentos.

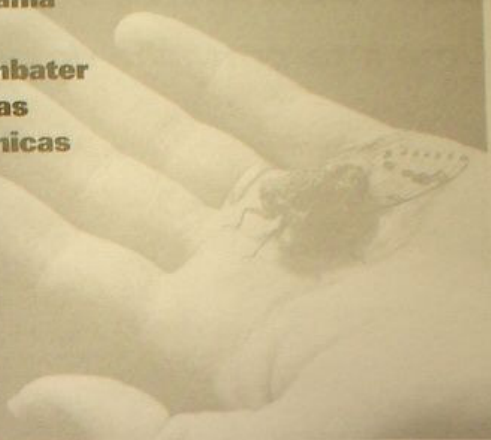
4. Cerca de US\$ 800.000 (mais US\$ 400.000 no segundo ano) foram liberados para o Conselho Comunitário do Harlem para demonstrar que a corporação comunitária de desenvolvimento é capaz de catalisar e implementar um programa de desenvolvimento econômico baseado em amplo apoio e participação dos moradores. Apenas dezoito meses após o início do planejamento e negociação do programa, o conselho irá inaugurar em breve diversos empreendimentos, incluindo dois supermercados, um centro de manutenção de veículos (que será parte de um programa de treinamento de mão-de-obra), uma agência de financiamento direcionada para famílias com renda inferior a US\$ 4.000/ano e uma empresa de processamento de dados. O conselho composto totalmente por moradores negros do bairro de Harlem atualmente já está gerenciando uma fundição de metais reciclados.

Apesar do fato de que diversos grupos de cidadãos (e seus prefeitos) usam a retórica do controle cidadão, nenhum projeto do Programa Cidades-Modelo vai se enquadrar no conceito de controle cidadão enquanto o poder final de aprovação e prestação de contas estiver nas mãos da Câmara.

Daniel P. Moynihan argumenta que as Câmaras Municipais representam as comunidades, mas Adam Walinsky exemplifica a falta de representatividade deste tipo de representação:¹⁶

Quem... 'controla' através do processo representativo? Na área do gueto negro de Bedford-Stuyvesant em New York vivem cerca de 450.000 pessoas – uma população equivalente à população total da cidade de Cincinnati, e mais que a população total do estado de Vermont. Apesar disso, a área conta com apenas uma escola de segundo grau, e 80% dos adolescentes abandonaram os estudos; a mortalida-

**Este tipo de programa
pode começar a
mostrar como combater
as corrosivas forças
políticas e econômicas
que atormentam
os pobres**



de infantil é o dobro da média nacional; mais de 8.000 prédios são ocupados apenas por ratos, e mesmo assim a área não recebeu um único dólar dos fundos de renovação urbana durante os últimos 15 anos de operação destes programas; apenas Deus sabe qual é a taxa de desemprego da área.

É claro que a área de Bedford-Stuyvesant tem demandas específicas; mas estas sempre se perderam no meio dos oito milhões de habitantes da cidade. Na verdade, foi necessário um processo judicial para que esta vasta área tivesse em 1968, pela primeira vez, o direito de eleger um deputado próprio. Em que medida pode-se dizer que o sistema da democracia representativa "falou por" esta comunidade ao longo dos muitos anos de negligência e decadência?

A argumentação de Walinsky a respeito de Bedford-Stuyvesant tem validade para todos os guetos negros de costa a costa do país. É, portanto, provável que naqueles guetos nos quais os moradores tenham alcançado um razoável grau de poder decisório no processo de planejamento do Programa Cidades-Modelo, os primeiros planos de trabalho irão prever a criação de algum tipo de novas organizações comunitárias inteiramente gerenciadas pelos moradores com um orçamento específico para sua subcontratação. Se as regras básicas desse programa forem entendidas e se os cidadãos compreenderem que, para alcançar um lugar próprio na sociedade, eles têm que se submeter a processos de negociação onde, de vez em quando, é necessário fazer concessões, este tipo de programa pode começar a mostrar como combater as corrosivas forças políticas e econômicas que atormentam os pobres.

Nas cidades que tendem a se tornar majoritariamente negras pelo crescimento da população, é improvável que surjam grupos bem organizados tal qual o Conselho de Área da cidade de Filadélfia, para demandar poderes para autogerir os bairros. É mais provável que nestas cidades o objetivo maior seja eleger políticos negros para a administração municipal através do processo eleitoral. Em cidades que provavelmente permanecerão majoritariamente brancas a longo prazo, é mais provável que surjam grupos bem organizados tal como o Conselho de Área da Filadélfia e exijam autonomia para a gestão dos bairros e proponham modelos separatistas descentralizados de serviços públicos para segurança pública, educação e saúde. Muito irá depender da vontade dos governos municipais em aprovar gastos privilegiando áreas pobres, revertendo as graves injustiças do passado.

Entre os argumentos contra o controle cidadão, temos: ele promove o separatismo; cria uma balcanização dos serviços públicos; é mais caro e menos eficiente; estimula grupos minoritários agressivos a serem tão oportunistas e desrespeitosos com os sem-nada como seus antecessores brancos; é incompatível com o sistema de mérito e profissionalismo do serviço público; e, ironicamente, pode se tornar um jogo de esconde-esconde onde os sem-nada assumem o controle mas não têm garantia de receber os recursos suficientes para terem sucesso em suas iniciativas¹⁷. Estes argumentos não deveriam ser simplesmente descartados. Mas também não podemos descartar facilmente os argumentos dos amargurados defensores do controle cidadão – todas as outras tentativas de acabar com a opressão dos pobres falharam!

¹⁶ Adam Walinsky, "Review of Maximum Feasible Misunderstanding", por Daniel P. Moynihan, *New York Times Book Review*, February 2, 1969.

¹⁷ Para análises acadêmicas valiosas de alguns dos potenciais e limitantes de novos modelos de controle de bairros pelos moradores, veja Alan Altshuler, "The Demand for Participation in Large American Cities", um texto não publicado preparado para o *Urban Institute*, dezembro 1968; e Hans B.C. Spiegel e Stephen D. Mittenhal, "Neighborhood Power and Control, Implications for Urban Planning", um relatório preparado para o Ministério da Habitação e Desenvolvimento Urbano, novembro 1968.