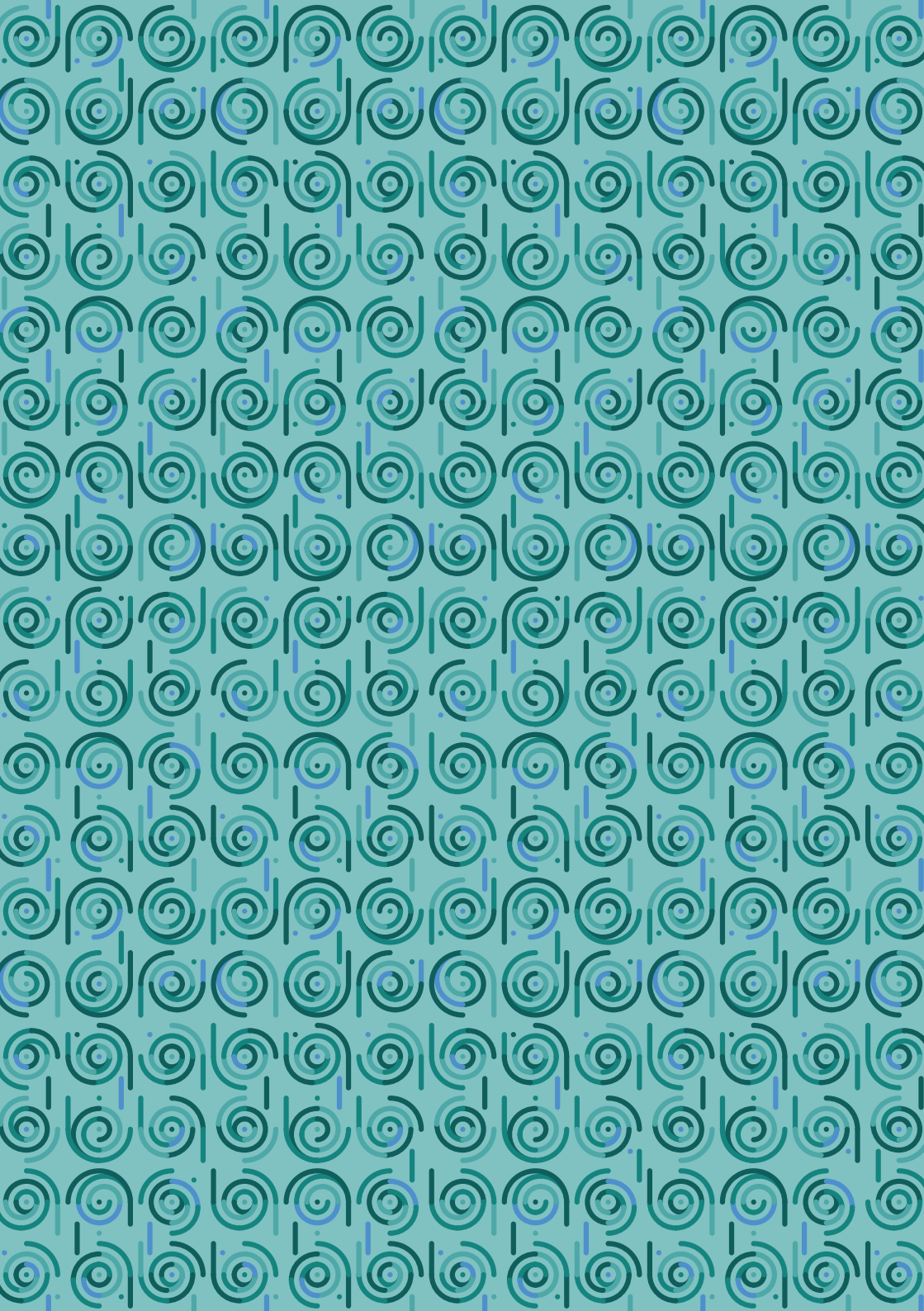




FORTALECENDO
CULTURA,
CONSTRUINDO
DEMOCRACIA

 Atuação



FORTALECENDO
CULTURA,
CONSTRUINDO
DEMOCRACIA

Agradecimentos

A coleta dos dados do Índice de Democracia Local foi realizada entre os meses de janeiro e junho de 2017, na cidade de Curitiba, Brasil.

Sem a contribuição da nossa excelente equipe de colaboradores, do nosso comitê de pesquisa, dos nossos parceiros, e dos nossos investidores, esse empreendimento não teria sido possível. Gostaríamos de agradecer aos membros do nosso comitê de pesquisa **Guilherme Cunha Pereira**, Presidente do Grupo Paranaense de Comunicação; **Kelly McMann**, Professora da *Case Western University*; **Laza Kekić**, Ex-diretor Regional para a Europa da *The Economist Intelligence Unit*; **Marta Lagos**, Diretora do *Latinobarómetro*; **Mélida Jimenez**, Gestora de Programa do *International IDEA*; **Michael Coppedge**, Professor da *University of Notre Dame* e Líder do Projeto *Varieties of Democracy (V-Dem)*; **Rafael Cortez**, Analista Político da Tendências Consultoria Integrada; e **Sarah Repucci**, Diretora de Publicações da *Freedom House*. Somos muito gratos aos nossos parceiros **David Humphreys** e **Romina Bandura**, da *The Economist Intelligence Unit*; **Lucas Finoti** e **Flávio Osten**, do Departamento de Estratégia de Marketing da Universidade Federal do Paraná (UFPR); **Sabrina Campano Cardoso**, Diretora da Zoom Agência de Pesquisas; e **Simara Greco**, **Fernando Lorenz** e **Morlan Guimarães**, do Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade (IBQP). Agradecemos também a todos os investidores do Instituto Atuação, comprometidos com a causa da cultura democrática e com o futuro do Brasil; e aos patrocinadores do evento de lançamento do Índice de Democracia Local **Construtora Laguna** e **Renault Brasil**.

Sumário

04

O Índice de
Democracia Local

10

A Crise na Cultura
Democrática

14

Uma Participação
Política Corroída

18

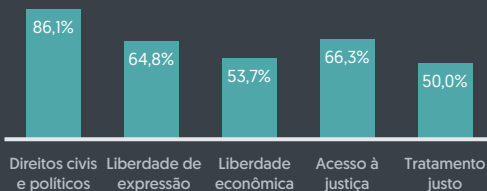
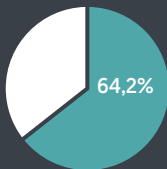
O Laboratório para a Mudança:
Cidade Modelo

O ÍNDICE DE DEMOCRACIA LOCAL

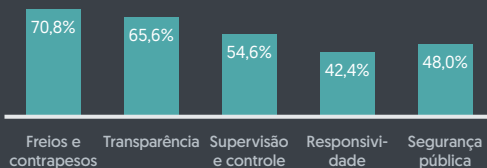
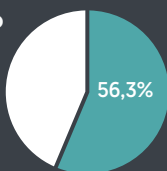
O Instituto Atuação desenvolveu o Índice de Democracia Local para medir a qualidade da democracia nas cidades. A primeira avaliação foi feita em Curitiba e a capital paranaense atingiu **49,5%** de pontuação.

Por meio da aplicação de **900 questionários** junto à população, da realização de entrevistas em profundidade com especialistas na área da democracia e da avaliação de dados secundários, analisaram-se as categorias: 1) direitos e liberdades civis; 2) funcionamento do governo local; 3) processo eleitoral e pluralismo; 4) participação política, e; 5) cultura democrática. O resultado de cada categoria consistiu na média de seus próprios atributos, expostos a seguir.

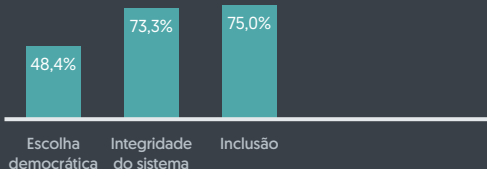
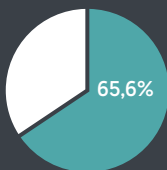
Direitos e liberdades civis



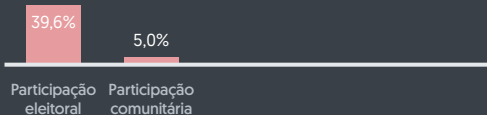
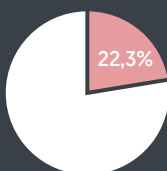
Funcionamento do governo local



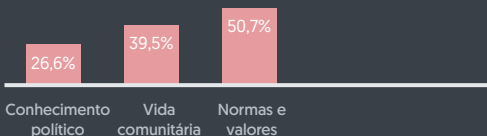
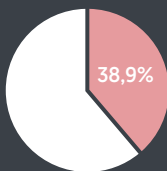
Processo eleitoral e pluralismo



Participação política



Cultura democrática



Os baixos resultados nas categorias **cultura democrática (38,9%)** e **participação política (22,3%)** refletem uma indisposição frente aos assuntos do governo e evidenciam uma lacuna na democracia curitibana, relacionada principalmente à **sociedade civil**. Isso desperta um senso de urgência. Quando o fundamento da cultura democrática é deficitário, não há instituições, liberdades e direitos democráticos que se sustentem no longo prazo. Por isso, o Instituto Atuação identificou a necessidade de se dirigir diretamente à raiz do problema da nossa democracia: a própria sociedade.

Se **cultura democrática** pode ser tomada como “um conjunto de crenças, atitudes, normas, percepções e inclinações, que alicerçam a participação”¹, em que sentido, então, a sociedade é responsável pela insuficiência em cultura democrática e em **participação política**? A melhor maneira de responder a essa questão é imaginando como as coisas deveriam ser. A cultura democrática exige que as pessoas acreditem que a democracia é feita dentro de casa, na rua, no bairro, na cidade, no estado e, finalmente, no país como um todo. É preciso haver a percepção generalizada de que quem tem o poder de gerar transformação na sociedade e na política é o próprio cidadão.

A democracia se faz também nas comunidades, por meio das associações, das interações civis e da participação **em nível local**. É o reconhecimento do valor

1. Almond, Gabriel A.; Verba, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New ed. Sage Publications, 1989.

das comunidades, de tal forma que “as decisões sejam tomadas o mais próximo possível dos cidadãos”². Isso requer entender que a ênfase no nível local é crucial para a alavancagem da cultura democrática: são as comunidades que passam a estipular os desafios e a pensar em soluções adequadas, por meio dos cidadãos, “de baixo para cima”. Uma cultura política inerte, que dependa em tudo da força do poder público, não pode ser considerada democrática.

Dessa forma, é necessário que as pessoas confiem³ umas nas outras, criando laços sociais para resolver os desafios do nível local; precisam confiar nas lideranças, entendendo que há uma coesão social direcionada à resolução dos problemas; e, por fim, precisam acreditar que vivem em uma democracia capaz de garantir que seus esforços deem resultado.

“ (...) a ênfase no nível local é crucial para a alavancagem da cultura democrática ”

A questão da **confiança** é uma das fontes do problema da cultura democrática. Sem ela, o sentido comunitário, que fortalece o espaço público da atuação cidadã, desfaz-se. A cultura de confiança mútua gera uma rede de relações recíprocas, a “liga” que conecta a sociedade. Quanto maior o **capital social**⁴, maior a percepção de sentido comunitário, e, assim, mais forte é o espaço público comunitário. Quanto menor o capital social, menor a confiança mútua. Desenvolver cultura democrática requer, portanto, gerar confiança entre as pessoas.

2. Elstub, Stephen. *Towards a Deliberative and Associational Democracy*. Edinburgh University Press, 2008.

3. Putnam, Robert D. *Jogando boliche sozinho: colapso e ressurgimento da coletividade americana*. Editora Atuação, 2015.

4. Cf. Putnam, 2015, p. 14: *capital social “se refere a ligações entre os indivíduos - as redes sociais e as normas de reciprocidade e confiança que surgem a partir delas”*.

A falta de confiança fica clara em nossa disposição estatizante no comportamento político; se vê no excesso da burocracia, que passa a ser percebida como a única forma de garantir lisura nas relações econômicas e sociais; encontra-se no engessamento das relações comerciais, em nome de garantias; e anula a organicidade da sociedade civil, dificultando os indivíduos de viverem juntos, trabalharem juntos, ajudarem uns aos outros e decidirem os rumos individuais e os ideais comunitários.

“ Desenvolver cultura democrática requer, portanto, gerar confiança entre as pessoas ”

Assim, é preciso acatar o princípio da **subsidiariedade**, que é o conceito filosófico responsável pelo reconhecimento da autonomia e primazia das associações civis na resolução dos desafios da sociedade. Isso significa confiar nas interações comunitárias a nível local, reconhecer a inclinação humana de cooperar e acreditar que o resultado dos relacionamentos entre indivíduos na sociedade terá frutos positivos. Isso é fortalecer a sociedade civil enquanto intermediadora do indivíduo com o Estado; é reconhecer que a rede de relações sociais é fundante da personalidade humana e também do aparato político governamental.

O Índice de Democracia Local identificou que parte dos desafios da democracia se assenta no déficit da cultura democrática e da participação política, conforme demonstram os baixos resultados dessas categorias. De todos os atributos do índice, os que mais se destacam negativamente são, justamente, os de participação comunitária (5,0%), de conhecimento político (26,6%) e de vida comunitária (39,5%). São reflexo da falta de confiança, o principal sintoma da fraca cultura democrática, que terá impacto sobre os outros indicadores avaliados pelo índice.



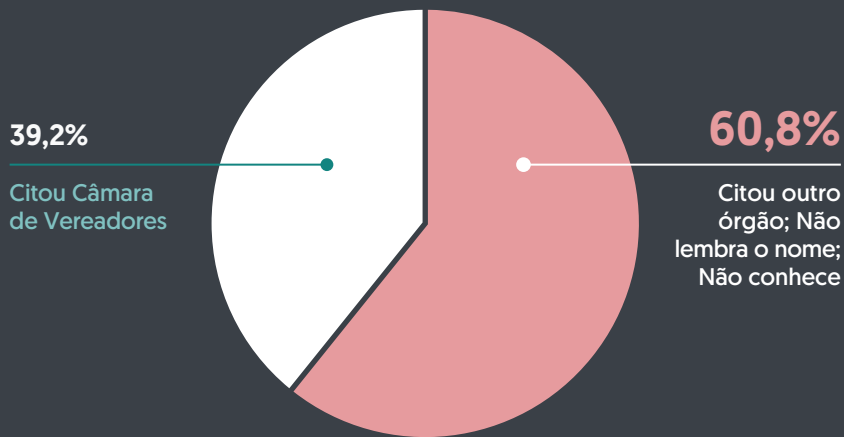
A CRISE NA CULTURA DEMOCRÁTICA

O fato de Curitiba pontuar tão baixo na categoria de cultura democrática (38,9%) preocupa. Para melhor compreendermos o problema, optamos por analisá-lo a partir de três atributos: conhecimento político, vida comunitária e normas e valores. O propósito é avaliar particularmente o índice a partir da definição adotada de cultura democrática: “um conjunto de crenças, atitudes, normas, percepções e inclinações, que alicerçam a participação”. Conhecimento político diz respeito às percepções e ao conhecimento disponível às pessoas acerca de sua realidade política; vida comunitária trata das relações sociais que orientam as atitudes e inclinações; e normas e valores são as crenças que as pessoas têm sobre temas relacionados à sociedade, à política e às relações de confiança.

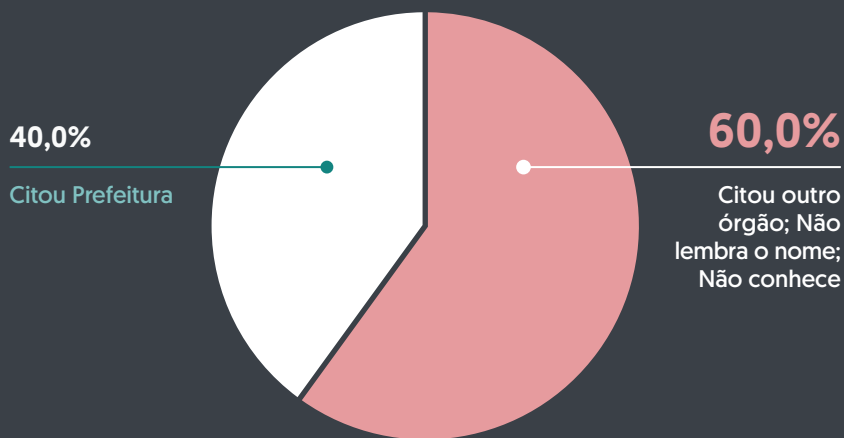
“ (...) apenas pouco mais de um quarto dos entrevistados entende o mínimo sobre o Estado”

O nível de conhecimento político foi o atributo com a menor avaliação na categoria (26,6%). Observou-se que apenas pouco mais de um quarto dos entrevistados entende o mínimo sobre o Estado. Quando perguntamos sobre qual ramo do Estado era majoritariamente responsável pela criação e pela aprovação das leis municipais, 60,8% dos entrevistados não souberam responder que se tratava do Poder Legislativo, problema que também ocorre quando se perguntou sobre o Executivo (60,0%). O paradoxo é que, apesar do baixo índice de acerto nas perguntas sobre as designações, apenas 0,3% dos entrevistados declararam não ter certeza sobre as atribuições primárias da Prefeitura, quando questionados em outra pergunta. Assim, embora o papel do Executivo também não seja claro para os cidadãos em suas especificações, há muitas expectativas em relação a

Conhecimento do responsável pelo Poder Legislativo Municipal



Conhecimento do responsável pelo Poder Executivo Municipal

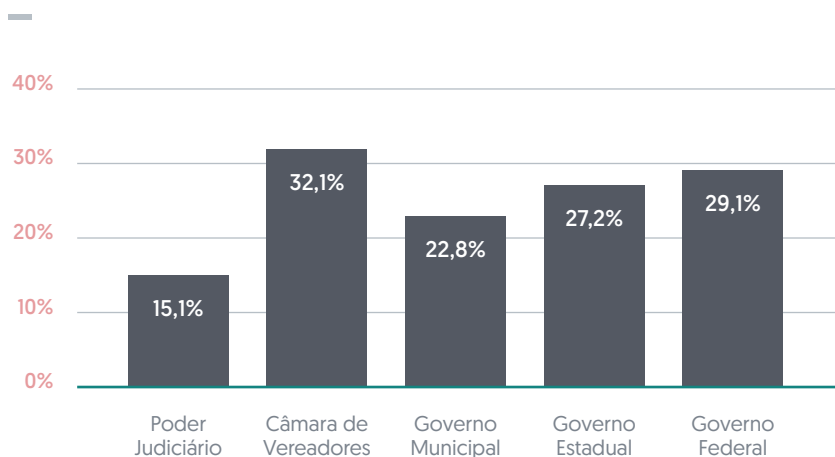


seu desempenho. Isso indica um grande problema: as pessoas não sabem que não sabem, e esperam muito daquilo que pouco conhecem.

A alta expectativa em relação ao governo parece significar a falta de entendimento dos cidadãos sobre seu próprio papel. Em vez de endereçarem os problemas a partir de suas próprias iniciativas, as pessoas tendem a clamar de imediato por uma solução vinda do governo.

São essas grandes expectativas que, somadas à incapacidade governamental de realizá-las, geram os baixos níveis de confiança nas instituições. É como Thomas Sowell uma vez escreveu: “quando as pessoas querem o impossível, somente os candidatos mentirosos podem satisfazê-las”⁵. Questionados, então, sobre qual a confiabilidade que atribuem às diferentes instituições governamentais (sendo 0 a mínima e 10 a má-

Atribuição de nota zero de confiança às instituições

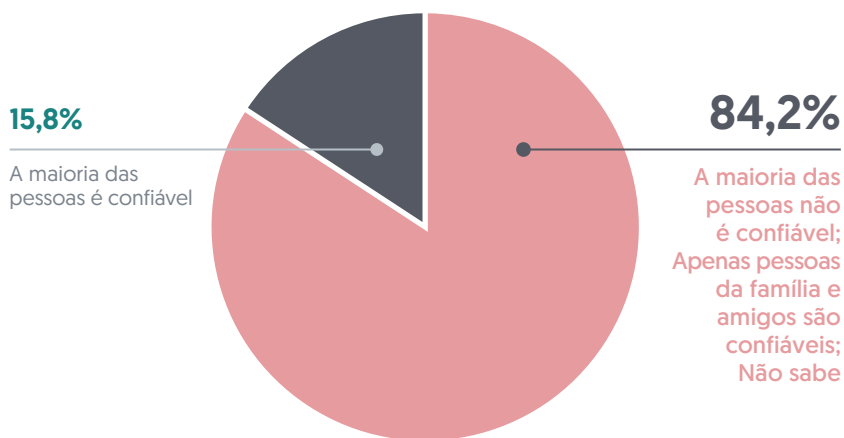


5. Sowell, Thomas. *Big Lies in Politics*. In: *Creators*, 2012.

xima), a nota 0 foi aplicada por 15,1% dos respondentes ao Judiciário; por 32,1% à Câmara de Vereadores; por 22,8% ao Governo Municipal; por 27,2% ao Governo Estadual; e por 29,1% ao Governo Federal.

Os baixos níveis de confiança também se estendem à sociedade civil: somente 15,8% dos respondentes dizem confiar na maioria das pessoas. Este componente de confiança na sociedade impede o fortalecimento da democracia. Se democracia é a ideia de que os indivíduos são os atores principais do bem-estar da comunidade, como podem as pessoas acreditar na democracia, quando ela requer fé na competência dos cidadãos como tomadores de decisão?

Nível de confiança interpessoal



Como mencionado anteriormente, porta-vozes para a reforma da sociedade são as associações civis. No entanto, conforme identificou o Índice de Democracia Local, a vida comunitária também tem desempenho

ruim, com mais de 90% dos entrevistados indicando que raramente ou nunca participam em atividades coletivas na comunidade. Consoante a ideia de que as associações são “escolas da cidadania”, vemos a fraqueza da vida comunitária como uma das razões para a detração da cultura

“ (os) porta-vozes para a reforma da sociedade são as associações civis”

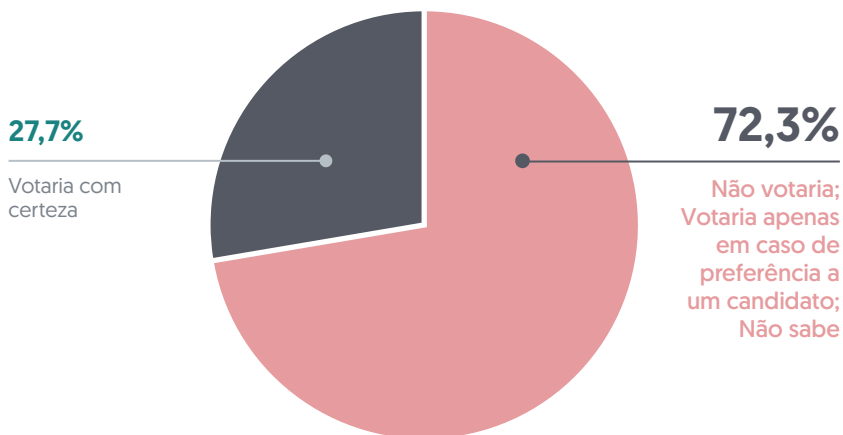
democrática. Por não participarem de associações, os cidadãos não se mostram capazes de aprender com os outros sobre as instituições políticas, bem como não conseguem encontrar espaço para praticar a ação local nas decisões comunitárias, conforme requer a democracia.

UMA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA CORROÍDA

A avaliação da participação política levou em consideração que o voto é obrigatório no Brasil. Por esse motivo, o ato de votar não qualifica, por si só, participação ativa. Assim, em vez de se medir o comparecimento ao voto, perguntamos aos cidadãos curitibanos se eles se sentiam comprometidos com o processo eleitoral. Apenas 27,7% da população entrevistada afirmaram que exerceriam o direito ao voto com certeza, caso ele não fosse obrigatório. Isso dá a impressão de que o voto se reduziu a uma mera obrigação legal, em vez de significar uma oportunidade de participar da transformação política.

Além da baixa disposição de ir às urnas, caso o voto fosse facultativo, identificou-se também pouco interesse na filiação partidária. 3% dos en-

Disposição a votar, caso o voto fosse facultativo

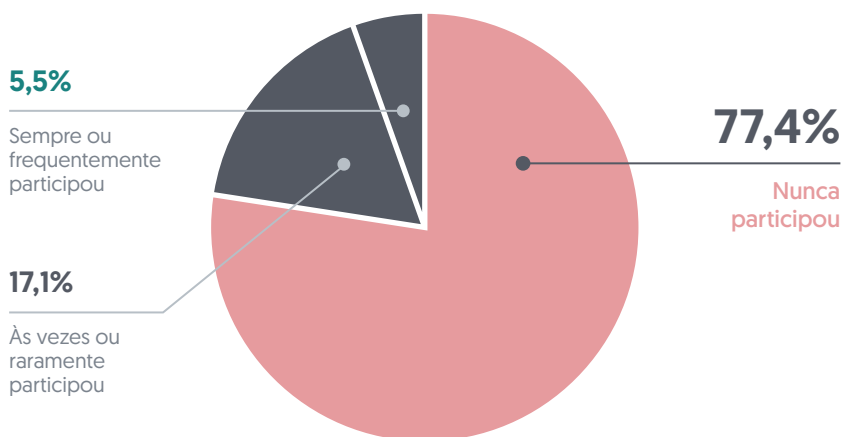


trevistados disseram pertencer a um partido, e, desses, metade atestou participar apenas raramente dos encontros partidários. Indo além da participação partidária, os resultados também demonstram um distanciamento entre a sociedade civil e a esfera política. Embora haja uma

“ (...) o voto se reduziu a uma mera obrigação legal, em vez de significar uma oportunidade de participar da transformação política”

variedade de plataformas permitindo ao público se expressar (em audiências públicas, em reuniões na câmara de vereadores, em protestos, etc.), as pessoas não parecem interessadas em participar. Mais de 90% dos entrevistados indicaram nunca ter participado de audiência pública ou de reuniões na Câmara de Vereadores, enquanto 77,4% disseram o mesmo acerca de protestos políticos.

Participação em protestos, manifestações, e assinaturas em abaixo-assinados



Na população, falta desejo de participar. Não se trata de algum tipo de censura governamental ou de impossibilidade de protesto: a percepção sobre direitos civis e políticos pontuou em 86,1%, enquanto liberdade de expressão, em 64,8%. Ou seja: as pessoas sabem que têm os direitos de protestar e de se expressar; no entanto, não o fazem. Ao não exercerem esses direitos, ainda que assegurados pelo Estado, chega-se novamente ao cerne da questão: a menor avaliação de todas (22,3%), a da participação política, é resultado direto da cultura democrática deficitária.

Deve-se reconhecer, porém, que um cenário onde 100% dos cidadãos participam diretamente de protestos, de manifestações e de adesões a abaixo-assinados também não precisa ser desejado, nem deve ser esperado. A participação política se manifesta com outras facetas, mais profundas e substanciais, no próprio dia a dia dos cidadãos. Uma comunidade bem estruturada geralmente é capaz de se mobilizar e de advo-

gar por reformas desejadas. Trata-se da habilidade comunal de construir capital social que “melhore a eficiência da sociedade ao facilitar ações coordenadas”⁶. Esse tipo de cenário associativo incentiva os indivíduos a participarem da política.

“ Uma comunidade bem estruturada geralmente é capaz de se mobilizar e de advogar por reformas desejadas ”

O cenário do capital social, por sua vez, requer participação ampla, sobretudo no que diz respeito à vida comunitária e municipal. Como, então, esperar que a sociedade participe mais da política em nível local? Para que soluções efetivas sejam pensadas, é preciso tratar do cerne da questão: a sociedade civil precisa criar, a partir de si mesma, incentivos para que os cidadãos participem de seus desafios comunitários. Somente assim poderá emergir um sentimento efetivo de participação política. Ao fazer política, não necessariamente em plenários, mas na própria vida cotidiana, a cultura democrática se cria e se enraíza na vida dos cidadãos.

“ (...) a sociedade civil precisa criar, a partir de si mesma, incentivos para que os cidadãos participem de seus desafios comunitários ”

6. Putnam, Robert D., Leonardi, Robert, and Nanetti, Raffaella. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, 1993.

O LABORATÓRIO PARA A MUDANÇA: CIDADE MODELO

Percebemos, com o Índice de Democracia Local, que os desafios da democracia são em grande medida derivados de questões internas às comunidades políticas. As pessoas não confiam em suas instituições e nem mesmo umas nas outras. Há também um senso prevalente de que os cidadãos têm expectativas equivocadas do governo, dado que muitos não conhecem suas próprias responsabilidades cidadãos. O Instituto Atuação, para alcançar sua visão de transformar o Brasil em uma democracia plena, desenvolveu, então, um **laboratório** capaz de encontrar as alavancas de uma cultura plenamente democrática, o Cidade Modelo. Esse programa propõe-se a testar teorias e soluções para a cultura democrática deficitária no contexto local, a fim de efetivamente transformar a realidade e de trazer conclusões de relevância global. É encontrar, entre os temas da segurança, da educação, da confiança, enfim, quais os principais catalisadores de uma transformação estrutural.

“ Esse programa propõe-se a testar teorias e soluções para a cultura democrática deficitária no contexto local”

Para isso, o programa se sustenta a partir de três princípios: o diagnóstico baseado em evidências, a concepção de abordagem sistêmica e o procedimento de impacto coletivo. O Índice de Democracia Local faz parte do esforço de **diagnóstico**, constituído também por entrevistas, grupos de discussão, oficinais de cocriação e atividades coletivas em geral, que permitam a percepção da realidade da cultura democrática. A **abordagem sistêmica** significa o mapeamento de todas as causas e efeitos dos fatores componentes da cultura democrática,

sustentados por teorias globalmente relevantes e por métricas do contexto específico. Esses princípios, juntos, compõem uma Teoria de Mudança que sugere o caminho a ser seguido para a promoção da cultura democrática em Curitiba. Por fim, **impacto coletivo** é o meio pelo qual as principais lideranças e organizações da cidade desenvolverão colaborativamente estratégias, planos de ação e monitoramento de indicadores, apoiados pelo Instituto Atuação.

Impacto Coletivo



Impacto Isolado

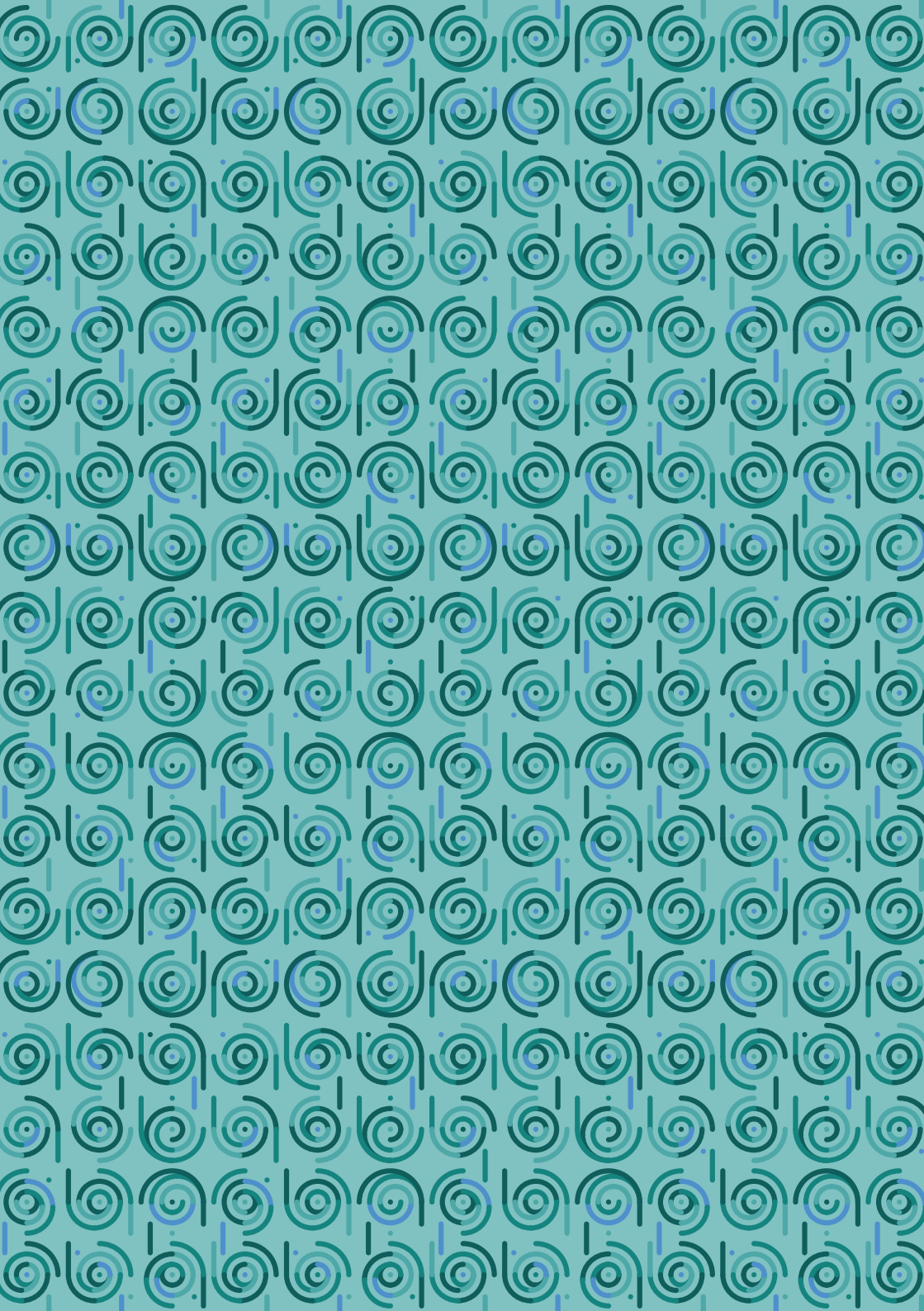


Impacto Coletivo

O **Impacto Coletivo** é uma metodologia criada pela *FSG Consulting* para endereçar problemas sociais complexos e de larga escala, como segurança pública, educação e

saúde. A metodologia do Impacto Coletivo busca integrar atores importantes de diferentes setores em torno de uma agenda comum e de metas compartilhadas, garantindo a certificação de que a comunicação entre eles seja constante, e de que as atividades sejam complementares. O Instituto Atuação, enquanto organização de suporte *backbone*, garantirá a eficácia na colaboração e na direção de todos os esforços do empreendimento coletivo.

A aplicação do Índice de Democracia Local e do Cidade Modelo na cidade de Curitiba representa apenas o primeiro passo desse empreendimento de pretensões nacionais e globais. No entanto, a premissa do nível local contém a visão de que um mundo democrático depende das democracias de Curitiba, de São Paulo, do Recife. **Um mundo democrático precisa de cidades democráticas.**



Rua Maurício Caillet, nº 47 | 80250-110 | Curitiba, PR
contato@atuacao.org.br
+ 55 (41) 3206-8582



www.atuacao.org.br