

III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas;

30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória (ES)

ST 10 - Efetividade das instituições participativas

PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA: análise dos bens democráticos no
Conselho da Cidade de Curitiba-PR.

Greg Jordan Alves Silva - UFPR

Maria Letícia Barbosa Xavier - UFPR

Huáscar Fialho Pessali - UFPR

PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA: análise dos bens democráticos no Conselho da Cidade de Curitiba-PR.

RESUMO

O objetivo desse trabalho é descrever a presença dos bens democráticos no Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA). Tais bens, propostos por Graham Smith, se referem à inclusão, transparência, controle social e julgamento ponderado. As análises foram realizadas predominantemente através de pesquisa em documentação divulgada no *site* do Conselho. A importância e a valorização de cada um desses bens dentro do Conselho ocorrem de formas bastante distintas, alguns bens são mais evidentes do que outros. Essa constatação permite refletir em que aspectos os objetivos desta instituição são plenamente ou parcialmente alcançados. De forma geral considera-se que os desafios para a efetividade do referido conselho consistem em: garantir a articulação entre as suas finalidades e os bens democráticos desenvolvidos e valorizados; difundir internamente e externamente o seu significado como espaço de participação; instituir o diálogo institucional a fim de legitimar suas ações; capacitar minimamente seus membros para que não haja discrepâncias significativas no poder de decisão; manter permanentemente os representantes governamentais no mesmo nível de decisão e participação dos demais segmentos.

Palavras-chave: participação social, conselho, bens democráticos.

PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA: análise dos bens democráticos no Conselho da Cidade de Curitiba-PR.

1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, diversas inovações têm surgido a fim de estabelecer e dar sustentabilidade à participação social no âmbito do Estado. A sociedade civil tornou-se um amplo espaço de experimentação de novos formatos de instituições democráticas participativas, com vistas à ampliação da participação e do controle social nas políticas públicas. Nesse contexto de inovações sociais, uma série de instituições de participação democrática é avaliada em estudos acadêmicos, especialmente quanto à sua capacidade de influenciar nas tomadas de decisão da gestão pública e como ferramentas de controle social, promoção da transparência e fortalecimento da cultura democrática.

O objetivo desse trabalho é descrever a presença de quatro bens democráticos (inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência) no Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA). Estes bens democráticos foram definidos por Graham Smith, como elementos fundamentais em quaisquer instituições democracia participativa (IDP), em seu livro "*Democratic Innovations: designing institution for citizen participation*" (2009). Nesta obra, o autor analisou diversas experiências de instituições de democracia participativa em variados formatos e objetivos ao redor do mundo, inclusive no Brasil, com a experiência de orçamento participativo de Porto Alegre. A partir de suas análises teórico-empíricas o autor sugere que uma avaliação do potencial democrático das IDPs deve ser feita por meio da verificação de presença e da intensidade de manifestação de seis bens democráticos: inclusão, controle social, julgamento ponderado, transparência, eficiência e transferibilidade. O autor preocupa-se, contudo, em destacar que só há consenso entre os teóricos do campo, em relação aos quatro primeiros bens (inclusão, controle social, julgamento ponderado e transparência), desta forma, este trabalho se restringiu a estes uma vez que os outros elementos podem ser dúbios e como o próprio autor descreve, eles não são basilares, mas apenas desejáveis, para aprofundar as experiências democráticas existentes, como espaço de participação e deliberação dos cidadãos nas decisões políticas do âmbito local, sua experiência empírica.

O quadro analítico preconizado por Smith vem sendo replicado em diversas análises acadêmicas e em experiências locais, como ele mesmo demonstra em seu

estudo e por isso a decisão de tomá-lo como base para a análise do CONCITIBA, um conselho de políticas públicas urbanas. No Brasil os conselhos de políticas públicas, que podem ser analisados pela ótica de Smith são espaços públicos que possibilitam a representação de interesses coletivos em arenas políticas. Estes conselhos apresentam um caráter híbrido, pois recebem simultaneamente, representantes do Estado e da sociedade civil (CARNEIRO, 2007).

Diante do exposto o presente artigo articula-se da seguinte forma: na seção a seguir serão apresentados os conceitos e debates acerca dos bens democráticos propostos por Graham Smith (2009), enfatizando a relação destes com o exercício da democracia participativa de forma institucionalizada. Em seguida serão apresentadas algumas questões metodológicas sobre o estudo empírico, para depois expor, na sessão seguinte, as análises realizadas pelos autores, sobre a presença dos bens democráticos no CONCITIBA. Por fim, serão apresentadas as conclusões.

2 OS BENS DEMOCRÁTICOS

Graham Smith (2009) analisa as novas formas de relacionamento e interações entre os cidadãos e as autoridades públicas propiciadas por meio das instituições democráticas participativas a partir de diversos modelos de desenhos e experiências com esse caráter no mundo. O seu estudo explora as implicações e consequências desses desenhos a partir da descrição da presença e do grau de desenvolvimento de seis bens democráticos.

A experiência de Smith busca explicitar a capacidade das IDPs formalmente constituídas de engajar e envolver cidadãos na proposição e alteração de políticas públicas, que os afetem diretamente. A participação preconizada por Smith como fundamental para que uma organização seja considerada democrática e participativa é aquela baseada simplesmente na cidadania e não em representação de grupos, interesses ou classes profissionais ou sociais. Smith afirma que a participação buscada pelas IDPs deve ser uma participação autêntica, aquela em que o cidadão que será direta ou indiretamente afetado pela política pública sinta-se chamado e acolhido em sua participação.

Em sua abordagem sobre as inovações no campo da participação social a partir de experiências recentes, Graham Smith define como bens democráticos elementos valorativos que são esperados para que as instituições participativas possam ser efetivas em seu escopo. Os quatro primeiro bens, aqueles que serão aqui analisados são considerados, pelo autor, como aqueles básicos, que devem estar

presentes para que a organização possa de fato ser considerada uma Instituição de Democracia Participativa (IDP). Estes quatro bens são encontrados nas mais diversas bibliografias da área. Todavia, os dois últimos bens (eficiência e transferibilidade), que não serão abarcados por este artigo, foram acrescentadas por Smith, com base nas experiências.

2.1 Inclusão

A inclusão se direciona para a maneira pela qual a igualdade política se realiza e como se estabelece em dois aspectos principais: presença e voz. Nesse aspecto Smith (2009) preocupa-se em descrever quem é o cidadão incluído naquele processo, se o modo de seleção e recrutamento para a participação é amplo e irrestrito ou se secciona por faixas etárias, grupos de interesses, atividades econômicas desempenhadas, etc.

Em relação à presença, primeiro quesito discutido em relação à inclusão, parte-se do pressuposto que a participação política dos cidadãos é diferente e desigual, mesmo entre aqueles que atuam ativamente nas instituições democráticas. Se essa participação é *a priori* desigual, é papel das instituições propiciar e promover mais equilíbrio e igualdade entre os partícipes. Fazer participar e incentivar é uma atitude fundamental e significativa para essas IDPs. Reverter à tendência geral de desigualdade de participação das pessoas e incentivar a diversidade de pessoas e opiniões dentro dos seus espaços é muito valioso e influencia os rumos das instituições. Analisa-se a capacidade das IDPs de incluir diferentes grupos sociais, étnicos, econômicos nas suas consultas e deliberações.

O recrutamento aberto ou seus critérios de seleção, por si só, não impactam a multiplicidade de atores necessários. Para o bom desenvolvimento dessas organizações é necessário observar e pontuar os esforços institucionais para motivar, engajar e até mesmo em encontrar e dar meios de viabilizar a sua participação ativa. Buscar os mais diversos grupos e certificar-se que não houve a exclusão de nenhum é algo precípuo para essa atividade de inclusão.

Uma vez garantida a presença dos diversos cidadãos, por meio de processos de recrutamento e seleção, um novo desafio se apresenta, o de quem terá voz ativa nas atividades da instituição. Procura-se compreender também como é feita a seleção de quem terá poder de voto e veto nesses espaços. Vale notar que caso sejam completamente abertos e por adesão dos interessados é comum que as desigualdades sejam replicadas, uma vez que aqueles mais bem informados, mais atuantes e afetados pela temática terão maior capacidade de mobilização em detrimento dos demais, que também poderiam ser ouvidos. A participação

indiscriminada pode reforçar o silêncio daqueles que são os sempre mais calados. Assim, percebe-se que estar presente não é suficiente para garantir que os grupos tenham voz e igualdade de expressão nesses espaços.

Nesse sentido cabe às IDP e aos analistas avaliarem o suporte que aquela instituição dá ao cidadão iniciante e inexperiente, quais são os mecanismos de encorajamento e capacitação presentes que possibilitam quebrar o ciclo de silêncio e dominação sofrido por um grupo em detrimento de outros.

Em relação à voz também é importante notar a capacidade de ouvir e ser ouvido. Falar não basta, é preciso ser ouvido e compreendido. Ou seja, é necessário perceber como aquela voz influencia na tomada de decisão, se é levada em conta e qual a capacidade real de transformação e de modificação dos rumos a partir daquela participação ativa, pois em alguns casos percebe-se que a participação de certo grupos é neutralizada e/ou ignorada.

2.2 *Controle Popular*

Na literatura política, o controle popular recebe tratamento de diferentes olhares. As análises mais difundidas relacionam esse controle à prática de fiscalização, numa situação de prestação de contas ou monitoramento da atividade política e das políticas públicas, assim, ganham destaque estudos sobre o controle social da administração pública (VIEGAS, 1996; CRUZ SILVA; 2002; LOUREIRO, 2012) e controle social do gasto público (PIRES, 2001).

O sentido do termo controle popular empregado por Smith centra-se na perspectiva de enxergar o grau em que os participantes são capazes de influenciar os diferentes aspectos do processo de tomada de decisão, bem como nas demais etapas do ciclo de políticas públicas, ou seja, não se limita ao caráter fiscalizador do controle, mas à noção de autoridade e soberania da população no âmbito das decisões públicas.

No Brasil, a participação social nas políticas públicas foi concebida sobre a ideia de “controle social”, de maneira em que os diversos segmentos da sociedade participassem desde a etapa de formulação - planos, programas e projetos –, perpassando pelo acompanhamento de suas execuções até a definição da alocação de recursos, para que as políticas atendam aos interesses da coletividade. (CORREIA, 2009).

O controle social ganhou créditos com a expansão da noção de *accountability* e com os conceitos de reforma gerencial do Estado, que se destacaram na década de 1990. Bresser Pereira (1998) afirma que para a administração pública trazer resultados eficientes seria necessário uma combinação entre mecanismos de

democracia direta ou controle social e de controle hierárquico ou gerencial. Para o autor, a lógica de controle que orientava a Reforma do Estado brasileiro dos anos 90 tem um caráter histórico, porque parte de uma evolução dos mecanismos de controle que vão do tradicional, nas sociedades primitivas, ao controle gerencial, difundido nesta reforma.

O controle popular também pode ser enxergado como um processo de descentralização do poder. Para Bittar e Coelho (1994), a constituição de conselhos populares, canais institucionais de participação e reconhecimento dos diversos atores sociais na construção de uma esfera pública democrática são propostas de processo de descentralização do poder. Mas que essa descentralização seja efetiva faz-se necessário a implantação de mecanismos de informação e de estímulo aos cidadãos, afim de que possam intervir (CRUZ SILVA, 2002).

2.3 *Julgamento Ponderado*

Como bem democrático, o julgamento ponderado (do inglês, *considered judgment*) remete a prática da atividade política como um espaço dotado de reflexão e de troca de conhecimentos, ideias e opiniões.

O julgamento ponderado implica investigar a compreensão dos cidadãos acerca dos detalhes técnicos de determinada questão ou ainda propiciar espaço para capacitá-los para as discussões apresentadas no âmbito daquela IDP. Outra dimensão do mesmo bem se refere aos conflitos e suas resoluções, além da compreensão e composição entre possíveis divergências nas perspectivas de cada um dos participantes.

Smith (2009) destaca que para reforçar o papel dos cidadãos no processo de tomada de decisão política, espera-se que os seus julgamentos não se baseiem em preferências brutas - em interesses privados estreitos e conhecimentos e preconceitos preexistentes - mas sim numa avaliação informada e reflexiva da matéria em questão. Nesse sentido, o julgamento ponderado não exige apenas que os cidadãos aprendam mais sobre o tema em questão, embora tais conhecimentos técnicos sejam cruciais, mas também empatia. Exige que os participantes das IDPs apreciem as opiniões de outros cidadãos com perspectivas e experiências sociais diferentes, compreendam e se solidarizem ou contraponham os demais participantes, com argumentos e fatos, jamais com queixas pessoais.

Em muitos espaços de decisão é comum perceber a hegemonia do saber técnico (de especialistas de temas diversos) em detrimento do saber popular, Ribeiro (2013) considera que a participação de *experts* em processos deliberativos fere dois princípios caros às democracias liberais, a saber: o princípio teórico da igualdade, no

qual todos deveriam ser iguais, ou ter igual peso, nas decisões políticas; e o da neutralidade do Estado, ao dar especial atenção à opinião de *experts*, quando deveria ser neutro em relação às diferenças de opinião entre os cidadãos, que serão os mais afetados e precisam abordar os temas sob a perspectiva de suas necessidades.

A *expertise* e o poder político-administrativo são debatidos como ameaças aos espaços democráticos de decisão, no sentido da notoriedade das opiniões técnicas como mais plausíveis e das opiniões políticas como mais respaldáveis, comprometendo assim a ponderação dos julgamentos e conseqüentemente das decisões. A existência de representantes do segmento governamental (poder político-administrativo) nas conferências e nos conselhos implica o reconhecimento do governo como participante na negociação das políticas públicas, levando a um questionamento sobre o papel do governo nos processos participativos e até mesmo o questionamento sobre a finalidade dessa presença (TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012).

Por outra via, Ribeiro (2013) afirma que as experiências das IDP têm demonstrado a capacidade de circulação e transferência de informação e conhecimento mútuo entre os atores da sociedade civil e os agentes governamentais, acumulando, ainda que de forma desigual, saberes e tipos diversos de interação, favorecendo a relação Estado-sociedade, além do inerente processo de inclusão política. Mesmo com o sucesso de algumas experiências, o mesmo autor levanta o seguinte questionamento:

A relação entre o conhecimento técnico-científico e os processos de tomada de decisão na democracia participativa tem contribuído para um aprimoramento da participação e inclusão política ou, ao contrário, trazem constrangimentos à atuação dos atores da sociedade civil, na medida em que estes tomam contato com um tipo de linguagem técnico-científica e com uma temporalidade gerencial que lhes são exteriores?(RIBEIRO, 2013, p. 298).

A partir desse questionamento, a análise do caso empírico adiante, tentará perceber, além de outras coisas, a presença desses constrangimentos de ordem técnica ou de ordem política, e como afligem o julgamento ponderado das decisões políticas.

2.4 *Transparência*

A transparência é um elemento fundamental das IDPs, é ela que permite a participação ativa do público, pois é por meio dela que as informações produzidas são difundidas. A transparência centra a reflexão sobre a publicidade dos procedimentos tanto para os participantes internos das instituições como para o público em geral externo à IDP. É ela que gera a capacidade de inclusão e também de controle popular,

pois onde não há transparência, não há fluxo de informações e sem informações a participação das pessoas é limitada e o processo de controle popular é frágil.

A partir da abertura e do acesso às informações sobre os processos, procedimentos, debates e conhecimentos gerados nas instituições que se constrói a confiança em qualquer processo político democrático e é essa confiança que gera a participação, a voz ativa, o controle social e o julgamento ponderado.

Para Smith (2009) a transparência é um pilar para qualquer Instituição de Democracia Participativa. Por isso, os gestores destas IDPs devem estar atentos às inovações e as novas formas de comunicar, informar e formar pessoas para a participação, pois é um aspecto importante tanto das instituições participativas como do poder local (Bloch e Balassiano, 2000). Inovar na comunicação significa estar atento às novas mídias, a contatar seu interlocutor de forma ativa, buscar a sua participação e não estar apenas passivo, fornecer as informações quando solicitado.

Smith ainda diferencia a transparência para dois grupos, a interna e a externa. A transparência interna é aquela promovida entre os membros já participantes da IDP. Os membros precisam estar cientes e sempre atualizados sobre as regras de funcionamento, as atas, os registros de presença. Além disso, os participantes ativos precisam conhecer as implicações, os impactos e resultados das suas interferências e atos nas decisões e nos encaminhamentos daquela instituição.

Por outro lado, as informações também devem ter o componente externo. Fischer (1996) afirma que a transparência externa é aquela mais popular, a transmissão de informação entre o poder público ou no caso os IDPs e a população em geral, ela é conhecida como publicidade de atos, que é constatada pela capacidade da instituição de dar publicidade aos seus atos e decisões, que pode ser de forma ativa e inovadora ou passiva, restrita às exigências legais de informações ou prestação de contas.

Smith (2009) destaca que esse processo transparência legítima e promove a confiança nas instituições, ademais de promover a participação, especialmente de cidadãos com “espírito público” e não baseados nos interesses pessoais. Contudo o mesmo autor destaca que para a transparência ter resultados positivos é preciso combater o excesso de formalismo destas informações. Essa publicidade também deve ser ativa, que conclame participação e desperte interesse, deve inovar, buscar novas mídias, novos canais de comunicação e aproximar-se do seu público alvo e de interesse, como já destacaram Fischer (1996) e Bloch e Balassiano (2000). Ainda assim, o que mais se tem visto na realidade das IDPs é a publicidade e a transparência passivas, sob pena de sanções impostas por lei, como no caso da lei da

transparência ou quando requeridos pelos interessados e ainda assim, na sua maioria, com a mera publicação de informações, regras e documentações.

3 METODOLOGIA

O presente estudo qualitativo possui natureza analítico-descritiva. Quanto ao delineamento optou-se pelo estudo de caso. Para a obtenção de informações concernentes ao objeto empírico recorreu-se predominantemente à pesquisa documental com moderada incursão na pesquisa de campo.

Para a coleta de dados, houve inicialmente um levantamento das informações dispostas no sítio eletrônico do CONCITIBA. Nesse momento foram destacados dados primários (leis, resoluções e atas) e dados secundários (relatórios, notícias e trabalhos acadêmicos sobre o conselho). Na pesquisa de campo foram realizadas entrevistas com membros do conselho, sendo dois representantes do segmento governamental e um representante da sociedade civil.

A análise do CONCITIBA ocorreu através de uma aproximação teórico-empírica entre os bens democráticos propostos por Smith (2009) e os dados obtidos sobre a IDP escolhida. Sendo assim, as análises se organizam em torno dos quatro tópicos expostos na sessão quatro.

3.1 Descrição do objeto de análise

O Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA) é um órgão colegiado de política urbana que congrega representantes do poder público (13 membros) e da sociedade civil (20 membros) conforme disposto no Plano Diretor Municipal e na Lei Municipal nº 12.579/2007. O CONCITIBA possui caráter orgânico e permanente na estrutura do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC. Entre suas atribuições figuram formular, elaborar e acompanhar as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional de Curitiba, mediante participação social direta da sociedade civil, para promover maior integração entre iniciativas públicas e privadas municipais no âmbito da política urbana (CONCITIBA, 2016).

Como já mencionado deliberações do CONCITIBA são referentes à política urbana - políticas de habitação, saneamento, mobilidade urbana e infraestrutura – que além de ser uma temática politicamente relevante, demanda conhecimentos técnicos e tecnológicos para compreensão e tomada de decisão. Aqui serão contemplados dois elementos a respeito do julgamento ponderado: conhecimento e igualdade e acatamento na exposição de opiniões.

4 ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO DA CIDADE DE CURITIBA

O presente artigo teve por objetivo analisar os quatro bens democráticos descritos por Smith (2009) e reforçados por demais teóricos do campo, como aqueles fundamentais para que uma organização deliberativa seja considerada de fato uma IDP. Nesta busca constatou a presença destes quatro bens no CONCITIBA, podendo ele, portanto, ser considerado uma IDP, a seguir apresentamos as considerações sobre a presença e os limites da manifestação destes quatro bens no CONCITIBA.

4.1 *Inclusão*

Conforme descrito anteriormente são dois os aspectos principais da inclusão, a presença e a voz. Em relação à presença temos que a composição do CONCITIBA se dá tanto por via da representação institucional quanto territorial, ou seja, ela pretende abranger a participação cidadã por dois critérios, tanto a participação representativa, como aquela mais autêntica, tendo como base o interesse do cidadão no tema.

Em relação à representação territorial, os membros que acessam o Conselho representam cada uma das nove regionais administrativas do município de Curitiba. Quanto à representação institucional, os segmentos se organizam da seguinte forma:

- a) Gestores, administradores públicos e legislativos – municipais;
- b) Movimentos populares com atuação na área de desenvolvimento urbano;
- c) Trabalhadores por suas entidades sindicais com atuação na área de desenvolvimento urbano;
- d) Empresários relacionados à produção, fomento e ao financiamento do desenvolvimento urbano;
- e) Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais com atuação na área de desenvolvimento urbano;
- f) ONG's com atuação na área de desenvolvimento urbano.

(CONCITIBA, 2007, p. 04).

Em relação à gestão 2014/2016 do CONCITIBA percebe-se a participação de membros do poder público e da sociedade civil. O poder público se vê representado com treze membros, sendo 11 deles oriundos do poder executivo e 02 do poder legislativo. Já a sociedade civil possui 20 representantes, assim distribuídas: 08 membros provenientes de movimentos sociais, 04 de sindicatos de trabalhadores, 03 dos empresários, 03 de entidades de classe, profissionais e acadêmicos e 02 membros de organizações não governamentais que atuam com o tema do

desenvolvimento urbano. Vale destacar que a presidência é sempre exercida pelo presidente do IPPUC, portanto, membro do poder público e a presença de mulheres conselheiras é significativa, são 11 cadeiras ocupadas por elas, que representam um terço do total de membros com voto no Conselho, conforme dados do decreto n. 1368, de 19 de setembro de 2013 que nomeou os conselheiros do CONCITIBA.

Percebe-se a prática de um modelo de participação equilibrada, contudo não se nota a atuação dos membros do poder público como facilitadores e mediadores do processo participativo, pelo contrário segundo a análise de Braga (2016) os interesses do poder público são postos em reunião e pautados com prioridade. Contribui para essa centralização no poder público, o fato da estrutura física do CONCITIBA ser a sede de um órgão municipal, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), essa escolha de sede, pode não favorecer a atuação diversa e o livre trânsito de ideias e pessoas e reforçar a desigualdade e a participação e importância dos representantes governamentais em detrimento dos demais, especialmente em relação à voz.

Os atores dos diversos segmentos propõem discussões e itens para pauta do Conselho, entretanto, observa-se preponderância do poder público tanto na proposta de pauta, como nas decisões finais. Um dos conselheiros entrevistados afirmou que muitas vezes antes dos debates acontecerem já havia coalizões para aprovação de certos temas, especialmente aqueles propostos por empresários da região. Braga (2016) acrescenta ainda que há clara preponderância dos interesses do poder público e dos empresários sobre os interesses dos demais participantes. Destacamos o relato da p. 160:

Ao analisar as atas, por diversos momentos, verificou-se a indicação de assuntos tanto pelos atores do poder público, como da sociedade civil, mas no processo de definição de quais temas entrariam (ou não) em cada reunião, ficou aparente que o poder público tem o controle e prioriza as principais pautas a serem discutidas.

Além de discorrer sobre a inclusão em relação à presença de conselheiros, Braga (2016) relata a presença da voz dos conselheiros no CONCITIBA. A partir da análise das atas das duas primeiras gestões do Conselho, constatou-se que 30% das falas durante as reuniões, são proferidas por membros do poder público, sendo que delas 13%, são concentradas com falas apenas dos representantes do IPPUC. Outros 22% representam falas de empresários e entidades profissionais ou de classe, em que se destaca 4,7% das falas advindas de representantes da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP) e outras 4% oriundas do Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON). Desta forma, nota-se que mais da metade das

reuniões são concentradas em falas, argumentos e pleitos do poder público e dos empresários.

Diante de tais dados e relatos, pode-se concluir que o formato do CONCITIBA promove inclusão e participação igualitária quanto à presença, ainda que não incentive ou crie formas de fomento à participação de mais cidadão. É aberto regimentalmente aos que queiram participar e conta com um número expressivo de pessoas em suas reuniões também, conforme os dados divulgados pelo próprio Conselho.

Todavia, em relação aos requisitos de voz, uma segunda dimensão da presença considerada por Smith (2009) observa-se a preponderância de um grupo, o do poder público e dos empresários, que conforme a entrevista com Braga e sua dissertação, de 2016 interferem na definição das pautas do que será discutido em assembleia, assim como realizam acordos prévios de votação baseado em coalizões de interesses e não no debate coletivo.

No mesmo sentido, não se verificou entre os dados divulgados pelo conselho, tampouco nos estudos acadêmicos sobre o CONCITIBA relatos de experiências para incentivar ou capacitar as pessoas para a participação. Não há menção de mecanismos que visem desinibir participantes iniciantes no intuito de promover a sua fala ou de dar voz aos presentes sempre calados, como preconiza Smith (2009) em seu livro.

4.2 *Transparência*

A análise do bem democrático de transparência verifica a publicização ativa dos procedimentos e documentos das IDPs tanto para os membros do conselho como para o público em geral. Durante as observações dos pesquisadores verificou-se que o CONCITIBA possui endereço eletrônico próprio e de fácil localização em qualquer site de busca.

No portal *online* são disponibilizadas informações relevantes para a transparência do CONCITIBA, como: legislação do conselho, resoluções, comissões temáticas, atas de reunião, conferências, atribuições dos membros, suas participações e ainda conta com indicações de outros endereços relacionados aos trabalhos ali desenvolvidos.

No que se refere à publicidade de informações para os participantes do conselho, o portal eletrônico dispõe de informações sobre as atribuições dos conselheiros, as suas vinculações regionais e institucionais, assim como regulamentos e legislações pertinentes à atuação destes membros.

Quanto à publicidade das informações para a sociedade são constantemente divulgadas as atas das reuniões realizadas, todas elas aprovadas e assinadas pelos

conselheiros. As atas de reunião, tanto as ordinárias como as extraordinárias presentes no site mostram todos os assuntos debatidos, as deliberações consentidas e as dúvidas dos conselheiros, há inclusive divulgada a lista de presença de conselheiros e demais membros presentes nas reuniões. Ademais pudemos notar na pesquisa que há uma linguagem fácil e acessível no portal, assim como a legislação pertinente ao conselho e seu regimento são publicados em locais de fácil acesso no portal, além de contar com linguagem acessível, ainda que técnica e sem ambiguidades quanto à função de cada um dos membros do conselho.

Já em relação às questões orçamentárias e financeiras de funcionamento conselho existem maiores dificuldades. O balanço de ações encontra-se desatualizado, o último balanço publicado é o referente ao biênio 2008/2009. Não há informações sobre questões financeiras ou orçamentárias do conselho.

Em relação aos instrumentos de comunicação do Conselho - importante meio para o exercício da transparência - o portal eletrônico do conselho disponibiliza os e-mails e telefones dos membros da secretaria executiva do CONCITIBA, contudo, para o agendamento das entrevistas, o contato só foi possibilitado via telefone. O conselho ainda não faz uso de redes sociais, embora possa ser considerado um espaço de debate, divulgação e cobrança de informações públicas.

As ações posteriores às decisões do CONCITIBA, que são executadas pelo IPPUC, também podem ser consideradas formalmente transparentes. O Instituto possui em seu portal eletrônico uma aba de "transparência" com dados disponíveis para consulta. As principais informações referem-se às licitações e aos encargos técnicos de obras no município. Há ainda o Portal da Transparência do Município, em que são divulgadas informações em maior quantidade e em maior completude, também contemplando temas referentes às decisões do CONCITIBA.

Pode-se considerar que há uma rede de informações que vão desde a publicação das decisões tomadas, passando pela execução dos projetos e pela prestação de contas. Nesse sentido, o bem democrático de transparência é capaz de fortalecer e garantir o controle das ações públicas por parte da população e o monitoramento das decisões por parte dos conselheiros, no intuito de averiguar se as ações condizem com as decisões.

Também foi analisada a transparência que ocorre por via direta dos representantes. De acordo com relato, há falha em alguns segmentos em manter o diálogo permanente entre representantes e representados, como nos casos em que conselheiros não buscam construir espaços públicos de divulgação entre os seus. Essa falta de transparência ocasionada por uma baixa articulação pode acarretar

danos ao exercício da democracia participativa ao difundir os vícios do modelo representativo.

4.3 Controle Social

Em relação ao controle social no sentido de buscou-se identificar o grau de influência ou de impacto das IDPs e de seus atores nos processos de tomada de decisões públicas. Relacionado diretamente à democracia e o pressuposto de soberania popular sobre as autoridades públicas (SMITH, 2009) pode-se considerar que as deliberações do CONCITIBA têm andamento fluido dentro dos órgãos públicos, apesar do conselho não possuir autonomia para executar diretamente as suas decisões.

Os debates pautados pelo CONCITIBA são passíveis de se transformar em lei, o que gera uma possibilidade de formalização dos consensos ali tratados, e conseqüentemente a implementação de ações e políticas públicas, daí a emergência da discussão sobre o controle social.

A questão dos debates e da implementação gradual do sistema de cabeamento subterrâneo na cidade de Curitiba ilustram bem a participação dos atores públicos e privados em busca de soluções conjuntas. A ata da 21ª reunião ordinária de 2012 do Conselho expõe a participação e opinião de muito conselheiros e atores que participaram ativamente do debate do cabeamento subterrâneo. O tema era notadamente defendido pelos empresários, membros da Federação das Indústrias do Estado do Paraná e técnicos da Companhia Paranaense de Energia Elétrica (COPEL), mas contou com o questionamento e sugestões de todos os setores, como acadêmicos, agremiações profissionais e até mesmo membros de movimentos por moradias populares.

Interessante notar que depois de amplo debate a proposta de lei sobre o tema foi encaminhado à câmara municipal de Curitiba e após modificações realizadas por vereadores tornou-se a lei municipal n.14.593/2015. No entanto, mesmo com as discussões realizadas no conselho a proposta de lei foi alterada a tal ponto que não agradou nem aqueles que propuseram. Conforme reportagem da Gazeta do Povo, intitulada “A lei do cabeamento pode ficar no papel” representantes da FIEP e dos empresários locais se queixavam que a lei aprovada pelos vereadores implicou com que todos os custos fossem arcados pelos empresários, o que segundo estes é inviável e por isso teriam discutido e proposto no CONCITIBA, que 30% dos gastos com a modificação na estrutura da rede seriam custeados pelo poder público.

Esse caso do cabeamento subterrâneo na cidade de Curitiba ilustra o que Correia (2009) e Smith (2009) dissertam sobre o controle popular. Os dois autores

lecionam que este controle popular deva percorrer todas as etapas da ação pública deliberada, como o acompanhamento da execução e a alocação de recursos. Estes processos posteriores não puderam ser confirmados no CONCITIBA, uma vez que após a tomada de decisão e elaboração das recomendações de forma participativa, a execução passa a ser competência de outros conselhos ou setores da prefeitura.

Nesse processo de transferência, algumas decisões finais e de cunho mais operacional, que podem interferir de maneira notória nas decisões pautadas pelo CONCITIBA, ficam a cargo de outras instituições, que por sua vez não são articuladas ou comprometidas com as deliberações participativas do conselho em questão. Isso gera distorções e por vezes, desvios significativos nos objetivos iniciais do Conselho.

Um ponto importante sobre a execução das decisões do CONCITIBA diz respeito ao escopo do conselho, que é de formular e acompanhar diretrizes da política urbana. As deliberações operacionais e administrativas de obras e serviços ficam a cargo do Conselho Municipal de Urbanismo, que tem caráter mais técnico. Contudo, a existência de competências distintas e claramente estabelecidas pode causar uma fragmentação da macro política urbana e conseqüentemente do controle social, no sentido aqui empregado.

4.4 Julgamento Ponderado

O julgamento ponderado é bastante limitado enquanto bem democrático neste conselho, assim constatou-se na pesquisa documental e nas entrevistas realizadas. Numa primeira análise, constatou-se que é necessário que a transparência interna seja mais desenvolvida no conselho em questão, de maneira que não apenas se divulgue informações, mas se faça entender as temáticas discutidas. Esta necessidade se justifica em face do instrumento utilizado nas deliberações do Conselho, O Estatuto da Cidade (instituto de orientação da política urbana no Brasil). Para compreensão e atuação efetiva com o estatuto se pressupõe um razoável conhecimento técnico por parte dos diversos segmentos sociais, que integram o conselho e que por sua vez precisam estar capacitados para a intervenção nos espaços de negociações em torno das temáticas urbanas.

Quanto ao conhecimento entre os membros do CONCITIBA, perceberam-se a partir dos discursos transcritos em atas que os representantes do segmento governamental detêm o saber técnico (leis, códigos e signos de engenharia e gestão urbana) enquanto os representantes civis têm saberes oriundos de experiências locais de serviços públicos e seus respectivos problemas e demandas. Estas distintas abordagens e capacidades de contribuições podem ser observadas, por exemplo, na ata da 3ªata de reunião extraordinária do CONCITIBA, que debateu as obras que

seriam realizadas para a Copa do Mundo de 2014 e a alocação de pessoas deslocadas por conta das obras em moradias financiadas pelo “Programa Minha Casa Minha Vida” do governo federal.

Durante os debates da 3ª reunião extraordinária percebe-se que os membros oriundos da sociedade civil demonstram preocupações mais pontuais e subjetivas, preocupadas com a vida das pessoas a serem deslocadas e o impacto nessas famílias, como a mudança de uma casa para um apartamento e questões como quintais, hortas, os bichos de estimação das famílias e até mesmo a possibilidade de ampliação das moradias por meio dos “puxadinhos”, que não podem existir pelas regras do Programa Minha Casa Minha Vida. Por outro lado os técnicos propõem pautas de discussões como o zoneamento urbano, plano diretor, energia elétrica, convênio com o clube de futebol, etc.

Essa divisão temática preocupa, pois se percebe que os dois grupos têm voz, podem falar, contudo a compreensão das falas é limitada. Os membros da sociedade civil colocam as suas pautas, mas não geram debates. E de outro lado, quando os técnicos propõem e os debates permanecem circunscritos entre outros técnicos, empresários e membros oriundos de órgãos de representação profissional, sem a participação da sociedade civil.

Como meio de aprendizagem e capacitação dos membros se verificou nas atas que são ofertadas palestras em algumas reuniões. Nelas houve a participação de expositores de alto nível de formação e atuação profissional, no intuito de explicar sobre temas pertinentes. Alguns são convidados externos e outros são do próprio conselho ou do IPPUC. Além disso, tanto o conselho como o IPPUC promovem seminários e mesas de discussão para abordar os temas sobre a cidade, contemplados pelo conselho.

Durante as entrevistas, os três conselheiros destacaram a necessidade de promoção de ações de capacitação e qualificação dos representantes. Um deles explicou, no entanto, que há iniciativas do conselho nesse sentido. O entrevistado afirmou que em alguns debates do CONCITIBA, especialmente quando os temas são mais extensos ou complexos, há uma subdivisão dos conselheiros em câmaras temáticas para que os mesmos possam tirar suas dúvidas e expor as suas preocupações antes de se manifestarem nas plenárias gerais. Na visão deste entrevistado, essas câmaras temáticas, ainda que de forma indireta, promovem conhecimento e assim qualificação dos debates em plenária.

Em relação à igualdade e acatamento na exposição de opiniões, constatou-se que o fato da maior parte dos membros do conselho serem também servidores e técnicos, ou seja, pessoas que possuem qualificação e experiência para embasar as

decisões, as deliberações podem ser induzidas. Nesse sentido, o trabalho de Braga (2016) elucida o processo, em que alguns grupos possuem a informação prévia e a formação técnica e se utilizam dela para convencer os demais de suas decisões, por vezes apresentadas como único caminho ou saída possível. Nota-se, portanto, desigualdade de conhecimento técnico entre os representantes do poder público (na sua maioria com formação e experiência na área do planejamento urbano) em relação aos demais representantes, o que pode levar a uma preponderância de suas opiniões técnicas sobre as demais.

De acordo com as entrevistas, as recomendações dos agentes públicos sempre são mais respaldadas e elaboradas tecnicamente e, portanto, mais suscetíveis de serem aprovadas e legitimadas pelo grupo. Cabe refletir, portanto, sobre o papel dos agentes governamentais nas instituições de democracia participativa. Diferente do que acontece em outras experiências, em que os agentes governamentais atuam como facilitadores, no caso do CONCITIBA, esses agentes possuem voz e presença marcantes. É esperado que, em alguma medida, isso gere constrangimentos e reduza a participação e exposição de opiniões dos representantes de segmentos sociais nos debates temáticos.

Um dos entrevistados pontuou que poderia ser promovida pelo conselho uma capacitação sobre orçamento público. Essa proposta coaduna com a missão do CONCITIBA, que deve elaborar as macro-diretrizes da política urbana, o que envolve o orçamento público, uma vez que o tema envolve quesitos técnicos complexos e com impactos significativos nas diretrizes da cidade. Vale destacar, que o julgamento ponderado através da melhoria da capacidade técnica dos membros favorece, sobretudo, o bem democrático da inclusão. Haja vista, que uma vez mais capacitados, melhores e mais pertinentes são as sugestões levantadas pelos membros e mais factíveis e exequíveis serão as suas propostas.

Outro ponto identificado de desigualdade no julgamento se dá através das explanações dos *experts* nas reuniões do conselho. Em alguns momentos, o conselho, as audiências públicas e as conferências são instâncias de consulta, por iniciativa do poder público, no intuito de coletar sugestões acerca do rumo das ações a serem tomadas pelo município. Todavia, a opinião dos especialistas tende a ser acatada, utilizando-se como pretexto a racionalidade técnica, ainda que por trás disso possa haver a influência de interesses privados.

5 CONCLUSÕES

A importância e a valorização de cada um desses bens dentro do Conselho ocorrem de formas bastante distintas, alguns bens são mais evidentes do que outros. Tal constatação permite refletir em que aspectos os objetivos desta instituição são plenamente ou parcialmente alcançados. Por outro lado, há que se reconhecer que a existência do CONCITIBA, espaço em que é garantida à população a sua participação direta e irrestrita, com a liberdade de opiniões se consolida como ferramenta para a construção de uma cultura e educação política mais democrática, conforme as orientações da Constituição Federal de 1988.

Em relação à inclusão percebe-se um equilíbrio formal de forças entre os participantes, na distribuição de assentos entre seus membros e representantes como conselheiros. Contudo, no cotidiano das atividades notou-se preponderância da voz do poder público, que influencia diretamente nas pautas e nos processos de tomada de decisão legitimando-se especialmente face aos argumentos técnicos de difícil refutação, pelos participantes leigos, cidadãos e representantes territoriais. Essa ausência de voz é reforçada, por não haver incentivo material ou ajuda de custo que propiciassem a ampliação da participação dos membros da sociedade civil.

Sobre o julgamento ponderado, conclui-se que o predomínio consensual da racionalidade técnica e do poder político, justificado pelas opiniões de membros do poder público e de especialistas, compromete a essência de participação popular, uma vez que pode trazer constrangimentos àqueles que não possuem os conhecimentos específicos. Não se propõe aqui que racionalidade técnica seja dispensada nos espaços de participação, mas que ela não seja utilizada como forma de se impor autoridade.

Em relação à transparência, conclui-se que ela existe de maneira formal, atendendo as especificações obrigatórias por lei. A rede de informações articulada entre conselho, IPPUC e Prefeitura de Curitiba, ao mesmo tempo em que disponibiliza uma gama de dados referentes às ações deliberadas, pode desmotivar o monitoramento dessas informações, haja vista a dificuldade em adequar a complexidade dos termos técnicos e a prolixidade na disposição das informações com a disposição e o conhecimento prévio da população.

O controle social no caso em tela estabelece espaços e possibilidades de participação. No entanto ele é limitado à etapa de debate e planejamento, uma vez que a execução orçamentária não é de competência do CONCITIBA, desta forma os participantes ficam à mercê da boa intenção e compreensão dos técnicos da Prefeitura Municipal que devem desenvolver e executar o deliberado no conselho. O controle social, do ponto de vista prático pode ocorrer a partir da transformação de uma deliberação coletiva em lei ou política pública visível. Contudo, esse processo não é

capaz garantir a própria finalidade do conselho de promover a participação social e a integração entre as ações públicas e privadas no âmbito municipal.

Por fim, considera-se que os desafios para a efetividade do referido conselho consistem nas seguintes questões: garantir a articulação entre as suas finalidades e os bens democráticos ali desenvolvidos e valorizados; difundir internamente e externamente o seu significado como espaço de participação democrática; instituir o diálogo institucional a fim de legitimar as ações do conselho; capacitar minimamente seus membros para que não hajam discrepâncias significativas no poder de decisão, e; manter permanentemente os representantes do segmento governamental no mesmo nível que dos demais segmentos.

REFERÊNCIAS

ANGRIST, J; PISCHKE, J. **Mastering Metrics: the path from cause to effect**. Princeton: Princeton University Press, 2014.

BENDER, K.; KELLER, S.; WILLING, H. The Role of International Policy Transfer and Diffusion for Policy Change in Social Protection—A Review of the State of the Art. In: **Social Protection Working Paper 14/1**, International Policy Learning and Policy Change: Scientific Inputs for the Dialogue on Social Protection with Global Partners, 2014.

BITTAR, J. E COELHO, F. D. Gestão democrática, Inversão de prioridades e os caminhos da Administração Pública municipal. In: Ribeiro, L. C. e Santos JR, O. A. (Orgs.) **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 327-350, 1994.

BLOCH, R.; BALASSIANO, M. A Democratização da Gestão Pública: as relações entre gestor, inovação e porte demográfico do município. **Revista de Administração Pública**, n.34, v1, Rio de Janeiro, 2000.

BRAGA, A. **Governança Democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba**: presença e voz dos atores sociais. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná. Disponível em: http://politicaspUBLICAS.weebly.com/uploads/5/3/9/6/5396788/governan%C3%87a_democr%C3%81tica_no_conselho_municipal_da_cidade_de_curitiba_-_presen%C3%87a_e_voz_dos_atores_sociais.pdf. Acesso em 13 de dezembro de 2016.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Reforma do Estado para a cidadania – **A Reforma Gerencial brasileira na perspectiva institucional**, Brasília: ENAP Editora, 1998.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas: Coletânea**.v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, pp. 1781-1804, nov./dez. 2011.

CONCITIBA. **21 Ata de Reunião Ordinária de 2012**. Disponível em: http://concitiba.ippuc.org.br/anexos/reunioes/Ata_21REUNIAO_ORDINARIA.pdf. Acesso em 04 de abril de 2017.

CONCITIBA. **3 Ata de Reunião Extraordinária de 2010**. Disponível em: http://concitiba.ippuc.org.br/anexos/reunioes/Ata_3REUNIAO_EXTRAORDINARIA.pdf. Acesso em 18 de abril de 2017.

CORREIA, M. V. C. Controle Social. In: PEREIRA, I. B.; LIMA, J. C. F. (org) **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

CRESWELL, J.W. Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto- 3ª Ed. – Porto Alegre: Artmed, 2010.

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**, 24ª Ed, São Paulo: Atlas, 2011.

DECRETO n. 1368. Disponível em: <http://concitiba.ippuc.org.br/anexos/legislacao/Dec%201368-2013.pdf>. Acesso em 07 de abril de 2017.

FISCHER, T. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

GAZETA DO POVO- CABEAMENTO SUBTERRANEO
<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/lei-do-cabeamento-pode-ficar-no-papel-7yjdj3zimg4o3vchcqf8rh0mi4> E
<http://www.gazetadopovo.com.br/imoveis/iniciativas-pontuais-ampliam-cabeamento-subterraneo-em-curitiba-eikoy0cs5w1kiib82rdhyv2a6>

LOUREIRO, M. R. et al. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, 2012.

PIRES, V. Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente. In: Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2001.

RIBEIRO, F. P. Democracia, expertise e burocracia: relações entre política, técnica e participação. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 49, n. 3, p. 297-305, set/dez, 2013.

SMITH, G. **Democratic Innovations: designing institution for citizen participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

STONE, D. Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. **CSGR WorkingPaper No. 69/01**. Abril, 2001.

VIEGAS, W. Controle administrativo e controle social – Analogias, contrastes e paralogismos, **Cadernos de Administração**, Ano II, no 6, Departamento de Administração da Universidade de Brasília, Brasília-DF, Out./Dez. 1996.