

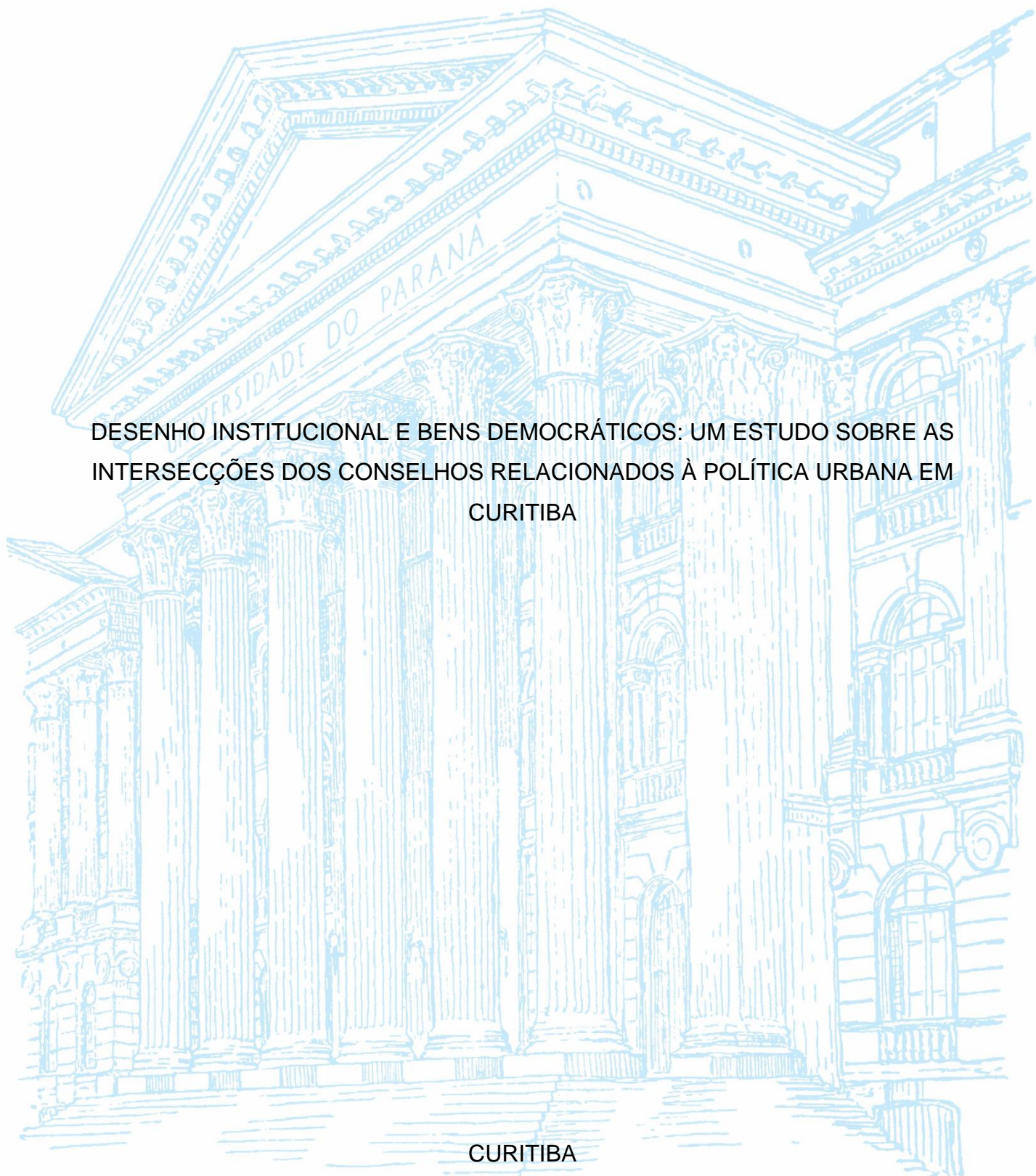
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANDRÉA LUIZA CURRALINHO BRAGA

DESENHO INSTITUCIONAL E BENS DEMOCRÁTICOS: UM ESTUDO SOBRE AS
INTERSECÇÕES DOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM
CURITIBA

CURITIBA

2020



ANDRÉA LUIZA CURRALINHO BRAGA

DESENHO INSTITUCIONAL E BENS DEMOCRÁTICOS: UM ESTUDO SOBRE AS
INTERSECÇÕES DOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM
CURITIBA

Trabalho apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Doutora em Políticas Públicas,
no Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas,
Setor de Ciências Sociais Aplicadas da
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS
SOCIAIS APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A)

AUTOR(A) Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Braga, Andréa Luiza Curralinho

Desenho institucional e bens democráticos: um estudo sobre as
intersecções dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba /
Andréa Luiza Curralinho Braga. -2020.

238 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências
Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientador: Huáscar Fialho Pessali.

Defesa: Curitiba, 2020.

1. Políticas Públicas. 2. Democracia Participativa. 3. Política Urbana.

I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas.
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Pessali, Huáscar Fialho.
III. Título.

CDD 307.76098162

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **ANDRÉA LUIZA CURRALINHO BRAGA**, intitulada: **DESENHO INSTITUCIONAL E BENS DEMOCRÁTICOS: UM ESTUDO SOBRE AS INTERSECÇÕES DOS CONSELHOS RELACIONADOS A POLÍTICA URBANA EM CURITIBA**, sob orientação do Prof. Dr. HUASCAR FIALHO PESSALI, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de Doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 19 de Fevereiro de 2020.



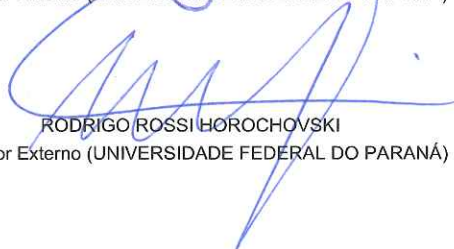
HUASCAR FIALHO PESSALI
Presidente da Banca Examinadora



ROSANA APARECIDA MARTINEZ KANUFRE
Avaliador Externo (INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA)



BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

O correr da vida embrulha tudo.
A vida é assim: esquenta e esfria,
aperta e daí afrouxa,
sossega e depois desinquieta.
O que ela quer da gente é coragem.

Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas.

AGRADECIMENTOS

A construção de uma tese perpassa uma trajetória que vai muito além do quadriênio do doutorado. São muitas décadas de experiências e aprendizados coletivos. Processos permeados de debates, reflexões, trocas, mas, também, imersões solitárias de estudo e escrita. Ao escrever estes agradecimentos (com os olhos marejados), percebo o quanto esse caminho foi grandioso.

Agradeço profundamente a todos aqueles que de alguma maneira me instigaram a mostrar “a luz fora da caverna”. Este espaço é pequeno para expressar minha gratidão a tanta gente.

Ao escrever, pensei em “entrelaçar” minha gratidão com um poema de Cora Coralina de que gosto muito. Ao longo deste trabalho, seus versos me acalmaram em alguns momentos. A simbologia das palavras de Cora remete-me à necessidade de compreender o mundo com criticidade e, ao mesmo tempo, profundo afeto e amorosidade. Enfrentar os processos da caminhada da vida com coragem, força, mas, também, perseverança, valorizando as experiências do cotidiano, aprendendo e pelejando sempre. Vamos lá!

“O tempo muito me ensinou: ensinou a amar a vida, não desistir de lutar. Acreditar nos valores humanos e ser otimista”.

Agradeço, de início, ao meu filho Lucas. A minha gratidão a ele se estende da graduação, das especializações e do mestrado ao, agora, doutorado, porém, nesta etapa da vida, com um significado muito diferente. Após quase 20 anos, tenho a imensa felicidade de ser grata a um homem maravilhoso, repleto de talento e leitor crítico e sensível do mundo. Você é meu *rapper* favorito! Tenho muito orgulho de você e admiração pela pessoa incrível que é. Muito obrigada por me ensinar tanto e me inspirar sempre.

Ao meu marido Gabriel, agradeço por ser meu grande amor, meu companheiro, meu chamego. Obrigada por encorajar meus sonhos e por respeitar o meu jeito intenso em tudo o que faço. Te amo muito!

Agradeço às duas grandes mulheres da minha vida que possuem uma força sem igual: minha mãe, Eros, e minha vó, Maria. Obrigada por me ensinarem desde pequena a nunca desistir do que acredito e por dizerem sempre: “vai dar certo”!

Ao meu querido irmão Luiz André, gratidão pela parceria, pela bondade imensa e pela alegria contagiante.

Agradeço à minha família ampliada: Rafa, Cos, Solange, Dinha, João, Paulo, Guto, Gio, Lari e Saul. Obrigada pela convivência querida de tantos anos e por me acolherem na vida de vocês.

Agradeço à Adri Lucinda, minha irmã de coração. O seu abraço apertado, a sua conversa amiga e os seus incentivos nas experiências pessoais e profissionais transcendem em afetuosidade, carinho e muita luz.

Às minhas amadas companheiras do “4P” para a vida: Ana, Lud, Polly e Rossandra. Que bom que nos conectamos na caminhada da pós-graduação e que nossa amizade permanece em tantas partilhas lindas e felizes.

Ao Thi Hoshino e Fer Ikuta, pela amizade querida, amorosa e por serem puro “axé-nipônico”. Às amigas guerreiras de muitos momentos: Renária e Clarice, vocês são sempre imprescindíveis!

Agradeço às companheiras e aos companheiros de jornadas no CRESS/PR, mas, especialmente, às queridas amigas Sil Tumelero, Danni Gatto, Val Pires e Kássia Cordeiro pelas discussões calorosas sobre Direito à Cidade, Serviço Social e Reforma Urbana. Seguimos juntas nas utopias, audácias e parcerias.

“Aprendi que mais vale tentar do que recuar...antes acreditar do que duvidar”.

Agradeço ao querido professor e orientador Huáscar. Gratidão por sua generosidade, por contribuir na caminhada da pesquisa de forma serena e tão significativa. Além de todo o acúmulo teórico e as orientações cuidadosas, ensinou-me muito sobre pulmões e focas.

Agradeço aos professores da Pós-Graduação em Políticas Públicas pelas grandiosas contribuições na experiência interdisciplinar.

A todos os companheiros integrantes do Observatório dos Conselhos da UFPR, pelas discussões e reflexões conjuntas que me impulsionaram a pesquisar mais sobre o objeto desta tese.

Ao professor Clemente Navarro Yáñez e ao grupo de pesquisa da Universidade Pablo de Olavide, agradeço por possibilitarem trocas de experiências sobre política urbana e conselhos em minha estada em outro país.

Às queridas companheiras de trabalho da PUC/PR: So, Ângela, Izabelzinha, Márcia, Juci, Denise e todos os queridos estudantes que me ensinaram (e me ensinam) sobre a beleza da construção coletiva e partilhada do saber.

Agradeço a oportunidade de trabalhar no Projeto da Borda do Campo e da Caximba e vivenciar processos de participação popular com tantas pessoas maravilhosas no território, no NDH e no MP/PR.

“Que o que vale na vida, não é o ponto de partida (nem de chegada) e sim a nossa caminhada”.

Agradeço à Nayara Souza. Muito obrigada por contribuir na coleta e sistematização de alguns dados. Fico muito feliz de permanecer junto com você, primeiro nas vivências em sala de aula, na pesquisa e, agora, em sua trajetória profissional.

Agradeço imensamente ao Emerson Joucoski pela grande parceria. Muito obrigada por contribuir na organização audaciosa de tantas informações. Obrigada por me ajudar a transformar o universo complexo de instituições, atores, temas, redes e democracia participativa em dados estatísticos.

Minha gratidão a todos vocês que fizeram parte desta rede de solidariedade e de muitos afetos! Finalizo com a inquietação (e a certeza) de que a caminhada do conhecimento jamais terá um “ponto de chegada”. Portanto, agradeço de maneira especial aos que trilham esse percurso sem fim, que defendem uma educação transformadora, pública, de respeito à diversidade de ideias e de valorização da produção científica.

RESUMO

A presente tese tem como objetivo analisar o desenho institucional dos diversos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba com enfoque na identificação de atores, principais decisões produzidas e intersecções entre esses canais participativos. Identifica-se lacuna nos estudos sobre as relações dos conselhos atrelados aos setores que compõem a política de desenvolvimento urbano (habitação, mobilidade, saneamento, planejamento territorial e uso do solo). Nesses conselhos, há diversas legislações e diretrizes que preconizam a integração e a articulação setorial da política, mas observa-se o fenômeno da fragmentação dos canais participativos de governança da política urbana como fato recorrente nos municípios brasileiros. Busca-se abordar as institucionalidades de participação e, ainda, conhecer atores, temas e decisões produzidas em oito conselhos que têm vinculação direta com a política urbana em Curitiba, Paraná. Esta pesquisa tem como objetivo a análise do desenho institucional e a intersecção no estudo dos bens democráticos inclusão e transparência. Sobre a inclusão, buscou-se detectar a intersecção entre os conselhos pela análise da “voz” e da “presença”. Os vetores relacionados à “voz” evidenciam as principais pautas em discussão, os assuntos que se sobrepõem entre os conselhos e a análise das deliberações emitidas. Os vetores relacionados à “presença” mostram quem são os conselheiros, o comparecimento nas reuniões, a inserção das organizações do poder público e da sociedade civil e suas inter-relações. Ainda, estuda-se a transparência e apresenta-se o alcance do acesso às informações dos conselhos para os representantes (público interno) e a veiculação dos registros e informações para a população (público externo). O estudo fundamenta-se na contribuição do referencial teórico-metodológico de Graham Smith (2009) sobre desenho institucional, bens democráticos e participação cidadã. A pesquisa utiliza técnicas quanti-qualitativas de análise, tendo aporte nos softwares “R” e Atlas Ti para o estudo documental dos múltiplos conselhos. Os resultados demonstram que, apesar de os canais de participação da política urbana se constituírem de forma fragmentada, há sobreposições de objetivos nos conselhos, repetição de propostas entre os diversos temas da política urbana e mesmas organizações e conselheiros que participam de múltiplas instâncias, retratando os desafios para a operacionalização integrada da participação democrática no planejamento urbano local. As considerações finais apresentam prospecções que podem contribuir para a busca de estratégias inovadoras na gestão democrática no âmbito municipal.

Palavras-chave: Política urbana. Democracia participativa. Desenho institucional. Conselho municipal. Bens democráticos. Intersecção de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This thesis has the purpose of analyzing the institutional design of different councils related to the urban policy in Curitiba, highlighting the identification of the actors, the main decisions made, and the intersections between these participative channels. A blank is found in studies on the relations of councils linked to sectors that compose the urban development policy (housing, mobility, sanitation, territorial planning, and land use). Although these councils have several legislations and directives that advocate the integration and sectorial articulation of the policy, a fragmentation phenomenon is seen in the urban policy governance participative channels as a recurring fact in Brazilian cities. This research makes an effort to analyze the participation institutions and, moreover, know the actors, themes, and decisions made in eight councils that are directly linked to the urban policy in Curitiba, Paraná. The research focuses on the institutional design analysis and intersection in the study of democratic goods, inclusion, and transparency. Regarding inclusion, it will make efforts to detect the intersection between the councils through the analysis of the “voice” and “presence”. The “voice” related vectors expose the main subjects on discussion, matters that overlap between the councils and the analysis of the delivered decisions. The “presence” related vectors reveal who are the council members, their attendance at meetings, and the inclusion of organizations of the public power and civil society and their inter-relations. Additionally, it intends to study transparency, presenting the access extent to information about the councils by the representatives (inner public) and the transmission of the registrations and pieces of information of the councils to the population (outer public). The study is based on the input of the theoretical-methodological reference of Graham Smith (2009) on institutional design, democratic goods, and citizen participation. The research employs quantitative and qualitative analysis techniques, counting with the assistance of the “R” and Atlas Ti programs for the document study of the different councils. The results reveal that, although the urban policy participation channels are fragmentarily constituted, it was seen the overlapping of objectives between the councils, proposal repetitions between different urban policy themes, the same organizations, and council members taking part of several instances, which reflects the challenges for the democratic participation integrated operation in the local urban planning. The final considerations present prospections that can contribute for the search of innovative strategies in the democratic management of the municipal scope.

Keywords: Urban policy. Participative democracy. Institutional design. City Council. Democratic goods. Public policies intersection.

RESUMEN

Esta tesis tiene el objetivo de evaluar el diseño institucional de los distintos consejos relacionados con la política urbana en Curitiba, concentrándose en identificar los actores, las principales decisiones producidas y las intersecciones entre esos canales participativos. Identificase una laguna en los estudios sobre las relaciones de los consejos vinculados con los sectores que componen la política de desarrollo urbano (habitación, movilidad, saneamiento, planificación territorial y uso del suelo). En esos consejos, hay varias legislaciones y directrices que preconizan la integración y articulación sectorial de la política. Sin embargo, observase el fenómeno de fragmentación de los canales participativos de gobernanza de la política urbana como un hecho recurrente en los municipios brasileños. En esta investigación, procurase abordar las instituciones de participación y, además, conocer a los actores, los temas y las decisiones producidas en ocho consejos que poseen un vínculo directo con la política urbana en Curitiba, Paraná. La investigación concentrase en el análisis del diseño institucional e intersección en el estudio de los bienes democráticos, inclusión y transparencia. Con respecto a la inclusión, tentará detectar la intersección entre los consejos a través del análisis de la “voz” y “presencia”. Los vectores relacionados con la “voz” evidencian las principales agendas en discusión, asuntos que se superponen entre los consejos y el análisis de las deliberaciones emitidas. Los vectores relacionados con la “presencia” presentan quiénes son los consejeros, su presencia en las reuniones y la inserción de las organizaciones del poder público y de la sociedad civil y sus interrelaciones. Además, ella busca estudiar la transparencia, presentando el alcance de acceso de las informaciones de los consejos a los representantes (público interno) y la transmisión de los registros e informaciones de los consejos a la población (público externo). El estudio está basado en la contribución de la referencia teórica-metodológica de Graham Smith (2009) sobre diseño institucional, bienes democráticos y participación ciudadana. La investigación utiliza técnicas cuantitativas y cualitativas de análisis, teniendo el aporte de los programas “R” y Atlas Ti para el estudio documental de los distintos consejos. Los resultados indican que, aunque los canales de participación de la política urbana están constituidos de manera fragmentada, se verificó que existen superposiciones de objetivos entre los consejos, la repetición de propuestas entre los diversos temas de la política urbana, las mismas organizaciones y consejeros que participan de diversas instancias, reflejando los retos para la puesta en marcha integrada de la participación democrática en el planeamiento urbano local. Las consideraciones finales presentan prospecciones que pueden contribuir para la búsqueda de estrategias innovadoras en la gestión democrática en el marco municipal.

Palabras clave: Política urbana. Democracia participativa. Diseño institucional. Bienes democráticos. Consejo municipal. Intersección de políticas públicas.

RÉSUMÉ

Cette thèse a le but d'évaluer la conception institutionnelle des divers conseils liés à la politique urbaine en Curitiba, en se concentrant sur l'identification des acteurs, les principales décisions produites et les intersections entre ces chaînes participatives. Une lacune est identifiée dans les études sur les relations des conseils liés aux secteurs qui composent la politique de développement urbain (habitation, mobilité, assainissement, planification territoriale et utilisation du sol). En ces conseils, il y a beaucoup de législations et directives qui préconisent l'intégration et articulation sectorielle de la politique. Cependant, on observe le phénomène de la fragmentation des chaînes participatives de gouvernance de la politique urbaine comme un fait récurrent dans les villes brésiliennes. En cette recherche, on essaye d'aborder les institutions de participation et, en outre, connaître les acteurs, les thèmes et les décisions produites en huit conseils qui ont une liaison directe avec la politique urbaine en Curitiba, Paraná. La recherche se concentre en évaluer la conception institutionnelle et l'insertion dans l'étude des biens démocratiques, inclusion et transparence. Au sujet de l'inclusion, on essaye de détecter l'intersection entre les conseils au travers de l'analyse de "voix" et de la "présence". Les vecteurs liés à la "voix" présentent les principaux ordres du jour en discussion, des sujets qui se superposent entre les conseils et l'analyse des décisions rendues. Les vecteurs liés à la "présence" présentent qui sont les conseillers, leur participation aux réunions et l'insertion des organisations de la puissance publique et de la société civile et ses interrelations. En outre, on essaye d'étudier la transparence, en présentant l'étendue d'accès aux informations des conseils par les représentants (public interne) et la transmission des enregistrements et informations des conseils à la population (public externe). L'étude est basée sur la contribution de la référence théorique-méthodologique de Graham Smith (2009) au sujet de la conception institutionnelle, biens démocratiques et participation citoyenne. La recherche utilise des techniques quantitatives-qualitatives d'évaluation, en employant les logiciels "R" et Atlas Ti pour l'étude de documents des multiples conseils. Les résultats indiquent que, bien que les chaînes de participation de la politique urbaine sont constituées de façon fragmentée, on voit la superposition d'objectifs entre les conseils, la répétition des propositions entre les divers thèmes de la politique urbaine, les mêmes organisations et conseillers qui participent de divers instances, en réfléchissant les défis pour l'opérationnalisation intégrée de la participation démocratique dans la planification urbaine locale. Les considérations finales présentent prospections qui peuvent contribuer pour la recherche de stratégies innovatrices dans le management démocratique dans le cadre municipal.

Mots-clés: Politique urbaine. Démocratie participative. Conception institutionnelle. Biens démocratiques. Conseil municipal. Intersection de les politiques publiques.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DAS REDES PRODUZIDAS PARA A ANÁLISE DA PRESENÇA E VOZ.....	43
FIGURA 2 - <i>RECONSTITUTIVE DOWNWARD CAUSATION (EFFECTS)</i>	47
FIGURA 3 - PRINCIPAIS CARACTERIZAÇÕES DA NATUREZA DO CONSELHO GESTOR DE POLÍTICA PÚBLICA, CONSELHO ADMINISTRATIVO E CONSELHO FISCAL.....	76
FIGURA 4 - LINHA DO TEMPO DOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM CURITIBA E RESPECTIVA LEI DE CRIAÇÃO.....	104
FIGURA 5 - SOBREPOSIÇÃO DE OBJETIVOS: PLANEJAMENTO TERRITORIAL E USO DO SOLO.....	112
FIGURA 6 - SOBREPOSIÇÃO DE OBJETIVOS: POLÍTICA URBANA	114
FIGURA 7 - ORGANIZAÇÕES COM MAIOR REPRESENTAÇÃO NAS GESTÕES DOS CONSELHOS (2008-2016).....	124
FIGURA 8 - ORGANIZAÇÕES COM MAIOR REPRESENTAÇÃO NAS GESTÕES DOS CONSELHOS (2008-2010)	126
FIGURA 9 - ORGANIZAÇÕES COM MAIOR REPRESENTAÇÃO NAS GESTÕES DOS CONSELHOS (2010-2013)	127
FIGURA 10 - ORGANIZAÇÕES COM MAIOR REPRESENTAÇÃO NAS GESTÕES DOS CONSELHOS (2013-2016)	127
FIGURA 11 - GRAFOS DE 128 ATORES (NÓS) E 173 RELACIONAMENTOS (ARESTAS) DAS INSTITUIÇÕES DE 2008 A 2016 EM SEIS COMUNIDADES	132
FIGURA 12 - GRAFOS DE 64 ATORES (NÓS) E 76 RELACIONAMENTOS (ARESTAS) DAS INSTITUIÇÕES DE 2008 A 2010 EM CINCO COMUNIDADES	138
FIGURA 13 - GRAFOS DE 81 ATORES (NÓS) E 108 RELACIONAMENTOS (ARESTAS) DAS INSTITUIÇÕES DE 2011 A 2013 E SEIS COMUNIDADES	141
FIGURA 14 - GRAFOS DE 87 ATORES (NÓS) E 122 RELACIONAMENTOS (ARESTAS) DAS INSTITUIÇÕES DE 2014 A 2016 EM SETE COMUNIDADES	144

FIGURA 15 - CONSELHEIROS QUE REPRESENTAM MAIS DE UMA ORGANIZAÇÃO NAS GESTÕES DOS CONSELHOS	157
--	-----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – DOCUMENTOS DOS CONSELHOS ANALISADOS COM RELAÇÃO À POLÍTICA URBANA EM CURITIBA	34
QUADRO 2 – DETALHAMENTO DAS UNIDADES DE ANÁLISE.....	37
QUADRO 3 – COMPARATIVO MÉTODOS BARDIN E SALDAÑA.....	40
QUADRO 4 – EXEMPLO DE TERMOS PARA A SISTEMATIZAÇÃO DAS ATAS	42
QUADRO 5 – CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA: DIVISÃO DE ÁREAS DO PORTAL DOS CONSELHOS	77
QUADRO 6 – INDICADORES E VARIÁVEIS TRANSPARÊNCIA EXTERNA E INTERNA	90
QUADRO 7 – DADOS DISPONÍVEIS NO PORTAL DOS CONSELHOS.....	95
QUADRO 8 – TRANSPARÊNCIA INTERNA DO CONSELHO	99
QUADRO 9 – CARÁTER DE ATUAÇÃO DOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM CURITIBA.....	110
QUADRO 10 – INDICADORES E VARIÁVEIS – PRESENÇA.....	120
QUADRO 11 – FORMAS DE INSERÇÃO DE REPRESENTAÇÃO DO CONSELHEIRO	121
QUADRO 12 – INDICADORES E VARIÁVEIS – VOZ	160
QUADRO 13 – SOBREPOSIÇÃO DE TEMAS E PROPOSTAS DELIBERADAS NOS CONSELHOS	167

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM CURITIBA	107
GRÁFICO 2 - QUANTITATIVO DE CONSELHEIROS DO PODER PÚBLICO E DA SOCIEDADE CIVIL QUE NÃO COMPARECERAM EM REUNIÕES DOS CONSELHOS (2008-2016)	148
GRÁFICO 3 - SEGMENTOS DA SOCIEDADE CIVIL ELEITOS/INDICADOS QUE NÃO COMPARECERAM EM REUNIÕES DOS CONSELHOS (2008-2016).....	149
GRÁFICO 4 - ORGANIZAÇÕES COM MAIOR PRESENÇA NAS REUNIÕES DOS CONSELHOS – ATAS E LISTAS DE PRESENÇA 2008 -2010.....	153
GRÁFICO 5 - ORGANIZAÇÕES COM MAIOR PRESENÇA NAS REUNIÕES DOS CONSELHOS – ATAS E LISTAS DE PRESENÇA 2011-2016.....	153
GRÁFICO 6 - ORGANIZAÇÕES COM MAIOR PRESENÇA NAS REUNIÕES DOS CONSELHOS – ATAS E LISTAS DE PRESENÇA 2014-2016.....	154
GRÁFICO 7 - RESOLUÇÕES EMITIDAS POR ANO NOS CONSELHOS (2008-2016).....	163
GRÁFICO 8 - PRINCIPAIS ASSUNTOS DAS RESOLUÇÕES DOS CONSELHOS	164
GRÁFICO 9 - TEMAS DE POLÍTICA URBANA NAS DELIBERAÇÕES DOS CONSELHOS	166
GRÁFICO 10 - VOZES QUE SE MANIFESTARAM NAS REUNIÕES	170
GRÁFICO 11 - SOBREPOSIÇÃO DE TEMA PLANO DIRETOR	173
GRÁFICO 12 - SOBREPOSIÇÃO DE TEMA TRANSPORTE	175
GRÁFICO 13 - SOBREPOSIÇÃO DE TEMA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA	176
GRÁFICO 14 - SOBREPOSIÇÃO DE TEMA PLANEJAMENTO URBANO	177
GRÁFICO 15 - SOBREPOSIÇÃO DE TEMA CONFERÊNCIA	178
GRÁFICO 16 - SOBREPOSIÇÃO DE TEMA POLÍTICA URBANA	179
GRÁFICO 17 - SOBREPOSIÇÃO DE TEMA POLÍTICA HABITACIONAL.....	180

LISTA DE TABELAS

FIGURA 1 –	MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DAS REDES PRODUZIDAS PARA A ANÁLISE.....	42
FIGURA 2 –	<i>RECONSTITUTIVE DOWNWARD CAUSATION (EFFECTS)</i>	46
FIGURA 3 –	PRINCIPAIS CARACTERIZAÇÕES DA NATUREZA DO CONSELHO GESTOR DE POLÍTICA PÚBLICA, CONSELHO ADMINISTRATIVO E CONSELHO FISCAL	75
FIGURA 4 –	LINHA DO TEMPO DOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM CURITIBA E RESPECTIVA LEI DE CRIAÇÃO.....	104
FIGURA 5 –	SOBREPOSIÇÃO DE OBJETIVOS: PLANEJAMENTO TERRITORIAL E USO DO SOLO	112
FIGURA 6 –	SOBREPOSIÇÃO DE OBJETIVOS: POLÍTICA URBANA	114
FIGURA 7 –	ORGANIZAÇÕES COM MAIOR REPRESENTAÇÃO NAS GESTÕES DOS CONSELHOS (2008-2016)	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS*

ACP	– Associação Comercial do Paraná
ADEMI	– Associação dos Dirigentes das Empresas do Mercado Imobiliário do Paraná
CFU	– Conselho Fiscal da URBS
CGFMHIS	– Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
CMMA	– Conselho Municipal do Meio Ambiente
CMU	– Conselho Municipal de Urbanismo
COHAB	– Companhia de Habitação Popular de Curitiba
COMCURITIBA	– Conferência Municipal da Cidade de Curitiba
COMUT-CT	– Conselho Municipal de Transporte
COMUTRAN	– Conselho Municipal de Trânsito
CONCIDADES	– Conselho Nacional das Cidades
CONCITIBA	– Conselho Municipal da Cidade de Curitiba
CONSEAD	– Conselho Administrativo do IPPUC
CONTRAN	– Conselho Nacional de Trânsito
CZ	– Comissão de Zoneamento
FAS	– Fundação de Ação Social
FECOMÉRCIO	– Federação do Comércio do Paraná
FEMOCLAM	– Federação Comunitária das Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana
FIEP	– Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FMHIS	– Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FMMA	– Fundo Municipal do Meio Ambiente
FNRU	– Fórum Nacional da Reforma Urbana
IAB	– Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGC	– Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEP	– Instituto dos Engenheiros do Paraná
IMAP	– Instituto Municipal de Administração Pública
IPPUC	– Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
LAI	– Lei de Acesso à Informação

MDR	– Ministério do Desenvolvimento Regional
NINST	– Núcleo de Estudos em Instituições
ODS	– Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OGU	– Orçamento Geral da União
ONGs	– Organizações Não Governamentais
PGM	– Procuradoria Geral do Município
PLANHAB	– Plano Nacional de Habitação
PMC	– Prefeitura Municipal de Curitiba
PMHIS	– Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PNDU	– Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNHIS	– Política Nacional de Habitação de Interesse Social
RMC	– Região Metropolitana de Curitiba
SECOVI/PR	– Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná
SEDPD	– Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência
SENGE-PR	– Sindicato dos Engenheiros do Estado do Paraná
SETRAN	– Secretaria Municipal de Trânsito
SINDUSCON	– Sindicato da Indústria da Construção Civil
SMMA	– Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SMOP	– Secretaria Municipal de Obras Públicas
SNHIS	– Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
STF	– Supremo Tribunal Federal
TCU	– Tribunal de Contas da União
UFPR	– Universidade Federal do Paraná
URBS	– Urbanização de Curitiba S.A.

*NOTA: Devido à extensão, a lista completa de siglas compõe o ANEXO C, desta tese.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	22
2	METODOLOGIA	30
2.1	COMPONENTES GENÉRICOS DA METODOLOGIA: RECORTE TEMPORAL, ESCOLHA E TÉCNICA DE PESQUISA	30
2.2	DETALHAMENTO METODOLÓGICO: DESENHO INSTITUCIONAL E BENS DEMOCRÁTICOS.....	34
3	REFERENCIAL TEÓRICO	44
3.1	INSTITUIÇÕES E ECONOMIA INSTITUCIONAL	44
3.2	A ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES E O NEOINSTITUCIONALISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA.....	47
3.3	DESENHO INSTITUCIONAL: APONTAMENTOS SOBRE ESSA ABORDAGEM DE ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES	49
3.4	DESENHO INSTITUCIONAL E AS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO	53
3.5	DESENHO INSTITUCIONAL, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E A PROPOSTA METODOLÓGICA DE GRAHAM SMITH.....	55
4	CONSELHO DAS CIDADES: INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DA POLÍTICA URBANA E RESPECTIVAS ALTERAÇÕES NO CENÁRIO NACIONAL	58
4.1	PLANEJAMENTO URBANO EM CURITIBA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	64
4.2	CONSELHOS RELACIONADOS A POLÍTICA URBANA EM CURITIBA: MÚLTIPLAS INSTITUCIONALIDADES	73
4.2.1	Conselho Municipal da Cidade de Curitiba (CONCITIBA)	78
4.2.2	Conselho Municipal de Urbanismo (CMU).....	79
4.2.3	Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA)	81
4.2.4	Conselho Municipal de Transporte (Comut-CT)	82
4.2.5	Conselho Municipal de Trânsito (COMUTRAN)	83
4.2.6	Conselho Fiscal da Urbs (CFU).....	85
4.2.7	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFMHIS).....	86
4.2.8	Conselho Administrativo do IPPUC (CONSEAD)	87

4.3	TRANSPARÊNCIA.....	89
4.3.1	Transparência externa.....	91
4.3.2	Transparência interna.....	98
5	DESENHO INSTITUCIONAL E BEM DEMOCRÁTICO DE INCLUSÃO NOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM CURITIBA	102
5.1	DELIMITAÇÃO DO DESENHO DOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA E MULTIPLICIDADE FATORIAL.....	103
5.1.1	Área da política urbana e período de funcionamento dos conselhos	103
5.1.2	Análise sobre paridade e composição dos conselhos	107
5.1.3	Caráter de atuação dos conselhos	110
5.1.4	Conselhos, área da política pública e intersecção de objetivos.....	111
5.1.5	Frequência de reuniões realizadas e existência de secretaria executiva .	116
6	INTERSECÇÃO NOS CONSELHOS PELA ANÁLISE DA PRESENÇA E DA VOZ.....	119
6.1	DETECTANDO A INTERSECÇÃO PELA ANÁLISE DA PRESENÇA	119
6.1.1	Escolha dos representantes dos conselhos relacionados à política urbana	120
6.1.2	Identificação das organizações com maior quantitativo de representação nas gestões analisadas entre os conselhos	123
6.1.3	Intersecções entre as organizações dos conselhos de política urbana: medidas de centralidade e análise de redes	128
6.1.3.1	Centralidade	128
6.1.3.2	Grau de centralidade	129
6.1.3.3	Centralidade de intermediação.....	129
6.1.3.4	Comunidade	130
6.1.3.5	Conselhos de Política Urbana: Intersecção entre organizações participantes	131
6.2	Presença dos conselheiros nas reuniões	145
6.2.1	Intersecção de representantes em diversas organizações nos conselhos	155
6.3	DETECTANDO A INTERSECÇÃO PELA ANÁLISE DA VOZ	160
6.3.1	Número de resoluções emitidas e processo deliberativo dos conselhos..	161
6.3.2	Voz nas reuniões dos conselhos	169

6.3.3	Intersecção de assuntos debatidos nos conselhos	172
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	181
	REFERÊNCIAS.....	186
	APÊNDICES.....	213
	ANEXOS	224

1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem sido palco, nos últimos 30 anos, de múltiplas experiências de inovações democráticas com a proliferação de mecanismos de participação na gestão da coisa pública e do controle social. Esses experimentos têm suscitado estudos teóricos e empíricos sobre as estruturas e regras que balizam as instituições participativas (CUNHA, 2014; COELHO, 2004; WAMPLER, 2004; AVRITZER, 2005), produções de conhecimentos sobre o poder local e a governança democrática (SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; ALMEIDA; CUNHA 2014) e avaliações sobre o grau da efetividade da participação e seus resultados (PIRES, 2011; AVRITZER, 2011; LAVALLE, 2011).

Entre as diversas instituições participativas e os estudos realizados, apresenta-se em destaque os conselhos de políticas públicas como inovações democráticas brasileiras com elevado grau de institucionalização (AVRITZER, 2002; COELHO, 2011). Os conselhos, como novos modelos de gestão pública brasileiros, foram delineados pela Constituição Federal de 1988 e apontam para a construção dos arranjos institucionais de interação entre Governo e Sociedade, com possibilidade de ação conjunta na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas.

Tais espaços têm sido objeto de atenção de diversas áreas de estudo que buscam contribuir para a análise de suas ações e para a identificação de seus potenciais participativos (TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002; SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; GOHN, 2007; CORTES, 2007; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015). Nessas instituições, há uma diversidade de arranjos e de amplas variações de alcances democráticos que justificam os esforços analíticos para colaborar no aprimoramento de tais práticas.

O foco deste estudo recai na análise dos conselhos de política urbana como um marco recente de participação social ainda pouco estudado, destacando-se alguns trabalhos iniciais sobre o tema (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007; ROLNIK, 2009; BRASIL; CARNEIRO, 2009; RODRIGUES, 2011; BRAGA; PESSALI, 2017). Os conselhos de política urbana estão mais especificadamente previstos na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), no Capítulo IV da gestão democrática das cidades, como “um instrumento de ampliação e aprofundamento da democracia” (BRASIL, 2001).

A institucionalização desses conselhos sucede a formação do Ministério das Cidades, em 2003, no Governo Lula. Em 2004, foi implementado o Conselho Nacional das Cidades (Concidades Nacional) que preconiza a articulação e a integração deste canal participativo da política urbana. Ainda, a Resolução Nº 13/2004, do Conselho Nacional das Cidades (BRASIL, 2004), estabelece nas diretrizes o incentivo à criação, à estruturação e ao fortalecimento institucional de conselhos estaduais e municipais, tendo como diretiva a articulação dos quatro setores que compõem a política urbana, a saber: habitação; saneamento; transporte e mobilidade e infraestrutura, planejamento urbano e ordenamento territorial.

Essa integração também está prevista na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em que “deve garantir mecanismos de gestão democrática, bem como o acesso à informação, à participação e ao controle social nos processos de formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política urbana de modo integrado” (BRASIL, 2004, p. 77).

Todas as normativas e diretrizes da política indicam necessidade de integração dos quatro setores que possibilite a gestão pública e o controle social de forma conexa, porém, constata-se o fenômeno da institucionalização de diversos conselhos relacionados à política urbana, fragmentando os espaços de participação e de controle social. Não há estudos que sistematizem a análise de conselhos com práticas semelhantes, entretanto, foi realizada pesquisa sobre a experiência de unificação de conselhos afetos aos setores da política urbana em Cascavel, Paraná. Nesta pesquisa, constatou-se que há experiências de unificação de conselhos dessa política nos municípios de Natal, Campo Grande, Cascavel e Toledo (SOUZA; BRAGA, 2018).

No Paraná, o Conselho Estadual das Cidades constituiu, em julho de 2014, um grupo de trabalho que prevê no Estado a unificação e acompanhamento dos conselhos municipais relacionados à temática urbana¹. O relatório da Conferência Estadual das Cidades do Paraná (2016) identificou, ao todo, 285 cidades com conselhos municipais relacionados à política urbana; dessas, 182 com mais de um conselho instituído sobre a temática de desenvolvimento urbano. Tais dados

¹ As informações sobre a implementação e as atividades do grupo de trabalho do Conselho Estadual das Cidades no Paraná estão disponíveis em <http://www.concidades.pr.gov.br/>, assim como os detalhes de ações e atividades propostas pelo grupo de trabalho estão disponíveis em http://www.concidades.pr.gov.br/arquivos/File/Grupo_trabalho/Sumula_GT_Acompanhamento_Conselhos_Municipais_05MAI2015.pdf. As ações do grupo de trabalho sobre acompanhamento e unificação dos conselhos continua em funcionamento na Gestão 2017-2020.

demonstram que nos municípios paranaenses – inclusive na capital, diversos canais participativos proliferaram-se no âmbito da política urbana local com temas que deveriam estar articulados – ou em um único conselho, mas que, ao contrário, apresentam-se fragmentados no âmbito do município (SEDU, 2016).

Em Curitiba, o conselho que preconiza as diretrizes legais que preveem a integração dos setores da política urbana é o Conselho Municipal da Cidade de Curitiba (Concitiba). A implementação do Concitiba ocorreu na capital paranaense por meio da Lei Nº 12.579, de 18 de dezembro de 2007, sendo realizada a primeira reunião em julho de 2008; atualmente, o Conselho está na sua quarta gestão (2008-2010; 2010-2013; 2013-2016; 2016²). O Concitiba é um órgão vinculado, por linha de tutela e subordinação, ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) e tem como prerrogativa legal promover maior integração entre as iniciativas no âmbito da política urbana no município. Apesar de o Concitiba prever a articulação das ações pertinentes à política urbana, há a institucionalização de diversos conselhos que atuam com as temáticas do conselho municipal da cidade. Tais conselhos envolvem diretamente a política e o planejamento urbano municipal.

Em levantamento feito sobre os conselhos relacionados diretamente aos quatro setores da política urbana, no *site* “Portal dos Conselhos”, da Prefeitura Municipal da cidade (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/>), identificou-se os seguintes em funcionamento: (i) Conselho Municipal da Cidade de Curitiba; (ii) Conselho Municipal de Urbanismo; (iii) Conselho Municipal do Meio Ambiente; (iv) Conselho Administrativo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc); (v) Conselho Municipal de Transporte; (vi) Conselho do Fundo Gestor de Habitação de Interesse Social; (vii) Conselho Fiscal de Urbanização de Curitiba S. A. (Urbs); (viii) Conselho Fiscal da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab); (ix) Conselho de Trânsito; (x) Conselho de Administração da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab); (xi) Conselho de Administração da Urbs.

² A gestão 2016 do Concitiba tem uma especificidade em relação às outras gestões. Considera-se que o processo eleitoral do Conselho deva ocorrer nas conferências municipais, que eram, até 2016, previstas pelo Conselho Nacional da Cidade, o qual indicava a data-limite das conferências no âmbito municipal, estadual e nacional. A 6ª Conferência Nacional das Cidades foi alterada no Governo Michel Temer pelo Decreto Nº 9.076, de 7 de junho de 2017, que retirou os poderes do Conselho Nacional das Cidades para a organização das conferências. Em 2019, no Governo de Jair Messias Bolsonaro, o Conselho Nacional das Cidades foi extinto e não serão realizadas as conferências. Desse modo, haverá alterações na Lei Nº 12.579, do Conselho Municipal da Cidade de Curitiba, que previa a eleição dos conselheiros no momento das conferências municipais, bem como extensão do mandato dos conselheiros até a resolução de novo desenho das eleições dos conselheiros.

Além dos conselhos mencionados acima, foram extintos ou subsumidos a outros conselhos: (i) o Conselho Deliberativo do Instituto de Planejamento e Pesquisa de Curitiba (Ippuc); (ii) o Conselho Municipal de Serviços de Transporte Remunerado; e (iii) o Conselho Municipal de Serviços de Táxi de Curitiba.

Ao apresentar esses diversos conselhos, revela-se que a organização dos espaços participativos da política urbana no município se institucionalizou de forma fragmentada e com múltiplas instâncias. Destaque-se que, referente à pesquisa sobre governança democrática no Conciitiba, em análise sobre os temas debatidos em suas duas primeiras gestões, apareceu uma única vez a interface de pauta dos conselhos de política urbana no município. A pauta tratava sobre a composição do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social, com a abordagem de suas ações e prerrogativas, sendo apresentadas na reunião do Conselho (BRAGA, 2015, p. 90).

Para Cymbalista (2008), ao contrário de setores como saúde, educação ou assistência social, que possuem conselhos e fundos nas esferas federal, estadual e municipal como forma homogênea de acesso aos recursos, os mecanismos de participação social na política urbana surgem como iniciativas isoladas e fragmentadas, com variadas atribuições, composições e instâncias. O autor afirma que tais fragmentações envolvem: (i) a fragmentação no planejamento da política urbana; (ii) a fragmentação das instituições democráticas e de controle social; e, ainda, (iii) o dispêndio de recursos no processo organizativo dessas múltiplas instâncias (CYMBALISTA, 2008, p. 8).

Desse modo, mesmo evidenciando a fragmentação presente na política urbana, esse fato está também presente na formulação de diversas políticas, em que, na visão de Marini e Martins (2005), refere-se às “falhas de coerência (políticas e programas que não convergem com objetivos comuns), falhas de coordenação (dificuldade para articular e concentrar ações) e falhas de consistência (ações que se anulam reciprocamente)” (MARINI; MARTINS, 2005, p. 236).

Ainda, referente à análise sobre a fragmentação das políticas públicas brasileiras, segundo Raichelis (1998),

A questão da fragmentação das políticas sociais tem sido um tema recorrente, tanto nas análises dos estudiosos quanto na prática dos seus operadores. As políticas sociais obedecem à lógica da setorização, que recorta o social em partes estanques sem comunicação e articulação, torna os problemas sociais autônomos em relação às causas estruturais que os produzem, segmentando o atendimento das necessidades sociais. (RAICHELIS, 1998, p. 124).

Conforme exposto, do ponto de vista institucional a fragmentação das políticas públicas no Brasil enfrenta impasses referentes aos mecanismos de gestão, em que há problemas comuns repartidos em diversas instâncias do poder executivo; necessariamente, exige ações compartilhadas e a interlocução entre as práticas na administração pública. Carneiro (2009) alerta que, mediante a fragmentação das políticas, há uma tendência de fragilização dos mecanismos institucionalizados de participação social que reproduzem essa fragmentação e que “os números indicam a distância entre as competências estabelecidas legal e juridicamente para os conselhos e os resultados de sua implantação em processos sociais e institucionais complexos” (CARNEIRO, 2009, p. 286).

Mesmo com a recente estruturação da política urbana envolvendo os quatro setores e prevendo desde sua gênese a integração e articulação, repete-se a lógica da segmentação com o fenômeno de diversos conselhos, o que fragmenta o debate e a gestão democrática dessa política. Destarte, a presente pesquisa tem como propósito identificar o desenho institucional de oito conselhos relacionados diretamente aos setores da política urbana e as intersecções estabelecidas nesses canais de participação pela análise do bem democrático “inclusão dos atores”.

Assim, para analisar os desenhos institucionais, serão criados indicadores e variáveis que envolvem diretamente a participação e os processos decisórios dos conselhos. Destacam-se, ainda, as seguintes questões norteadoras da pesquisa: (i) Qual o desenho institucional das diversas institucionalidades no âmbito da política urbana em Curitiba e o histórico de implementação? (ii) Na composição dos representantes dos conselhos relacionados à temática urbana, há intersecção de conselheiros que participam de diversos espaços instituídos ou prepondera a diversidade de atores nas instâncias participativas? (iii) Nos temas e processos decisórios que envolvem as ações dos conselhos relacionados à temática urbana, há intersecção de deliberações e assuntos entre os conselhos? (iv) Há modelos de planejamento da gestão pública que prevejam transparência de informações e proposta de integração entre as diversas institucionalidades dos conselhos de política urbana em Curitiba?

O estudo dos pontos elencados nas problematizações acima visa, além de entender os canais participativos na política urbana, a fornecer análises sobre a gestão pública municipal e sobre os resultados produzidos pelas diversas institucionalidades de planejamento e governança local. Assim, este trabalho destaca

sua relevância ao buscar dimensionar o desenho institucional dos diversos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba a partir do entendimento da multidimensionalidade de indicadores e variáveis que possam mensurar os efeitos que esses canais de participação produzem (SMITH, 2009; LAVALLE, 2011) e as inter-relações estabelecidas.

Essas análises expressam-se como desafiadoras no atual cenário político brasileiro de mudanças significativas. Observe-se que um dos desafios está em transformar as análises políticas, teóricas e empíricas em parâmetros de monitoramento das instâncias públicas com o intuito de atualizar o entendimento de práticas participativas, no acompanhamento das ações, contemplando as possibilidades e os limites dos alcances democráticos relativos a mencionadas práticas (LAVALLE, 2011; SHAPIRO, 2003; FUNG, 2007).

Diante de tais constatações, esta pesquisa tem como objetivo geral analisar o desenho institucional dos diversos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba, com enfoque na identificação dos atores, nas principais decisões produzidas e nas intersecções entre esses canais participativos – desde a implementação do Concitiba até o término da sua terceira gestão, ou seja, de 2008 a 2016.

Como objetivos específicos pretende-se (i) analisar a dinâmica de funcionamento dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba e a transparência no acesso à informação desses canais participativos; (ii) identificar os conselheiros representantes da sociedade civil e representantes do governo nos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba e a intersecção de representação e presença dos atores nas reuniões; (iii) compreender os principais temas e os processos decisórios que envolvem as ações dos conselhos relacionados à temática urbana e se há intersecção de deliberações entre os conselhos.

Neste estudo, enfatiza-se a análise da intersecção, distinguindo-a dos conceitos de intersectorialidade, transversalidade e interação das políticas públicas. Nas abordagens teórico-conceituais, há discussões diversas do conceito de intersectorialidade (INOJOSA, 2001; JUNQUEIRA, 2004; SCHUTZ, 2009; SPOSATI, 2006; TUMELERO, 2018) que, de modo geral, é definida como “a complementaridade de setores de uma política pública que atue de forma integrada; com intencionalidade de articulação da gestão pública; de otimização de recursos” (TUMELERO, 2018, p. 227). A transversalidade das políticas públicas, por sua vez, é abordada por distintos autores (ARIZNABARRETA, 2001; SERRA, 2005; MACIEL, 2016) e, em suma, define-

se como “política pública de caráter transversal que visa incorporar à gestão aspectos selecionados da realidade, que são determinantes em diversas áreas e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada, atravessando vários campos de análise e de atuação” (MACIEL, 2016). E, ainda, o conceito de interação na análise institucional (GOFFMAN, 2012; OSTROM, 2014; GOMES, 2015) que prevê diferentes níveis de abordagem, dentre os quais a “interação como um contato entre os agentes, no qual o comportamento de um influencia o outro, e ambos os comportamentos formam e são formados por um ambiente de instituições” (GOMES, 2015, p. 32). Tais termos apresentam marcos conceituais e analíticos de grande contribuição na análise de políticas públicas.

Porém, nesta pesquisa, optou-se por focar o conceito de intersecção³, enfatizando um conjunto de elementos que, simultaneamente, pertencem a dois ou mais conjuntos com intermediações (*betweenness centrality*), na variação da análise de redes (CHERVEN, 2015). O objetivo de trabalhar com o conceito de intersecção é apresentar como os conselhos analisados se sobrepõem em diversas dimensões (normas e leis dos conselhos, entidades e conselheiros que participam em múltiplas instâncias, pautas e deliberações sobrepostas). Ainda, identificar as intersecções que se conectam com maior frequência (CHERVEN, 2015) e colaborar na análise de grupos de poder e de demandas recorrentes no âmbito dos espaços participativos da política urbana.

Esta tese foi estruturada em sete seções. A primeira, inicia com a apresentação da metodologia de pesquisa e a abordagem sobre desenho institucional e bens democráticos, detalhando o quadro de indicadores e variáveis que serão trabalhados na análise. Na segunda seção, explicita-se o referencial teórico sobre institucionalismo, as diversas abordagens e vertentes. A ênfase das interpelações será no desenho institucional e na proposta teórico-metodológica de Graham Smith (2009). O autor apresenta temas que serão relacionados à participação cidadã, às inovações democráticas, ao desenho institucional e aos bens democráticos.

³ O conceito de intersecção e a categoria de interseccionalidade aparecem em alguns estudos de relações sociais de gênero, raça e classe (CRENSHAW, 1994; POIRET, 2005; KERGOAT, 2010; HIRATA, 2014), tendo, entre as discussões, a “interseccionalidade de geometria variável” relacionada à inclusão de mais segmentos dentro de um mesmo grupo e dividindo-a em outras relações sociais. Esse enfoque não será trabalhado nesta pesquisa, mas, sim, a dimensão de intersecção a partir de estudos estatísticos voltados à teoria de conjuntos, sobreposições e análise de redes (CHERVEN, 2015).

Na sequência, discorre-se sobre os conselhos das cidades e a política urbana no cenário nacional e em Curitiba. Apresenta-se, na continuidade, o histórico dos oito conselhos vinculados à política urbana em Curitiba e a abordagem sobre a transparência externa e interna dos órgãos. Após, exibem-se resultados dos indicadores e variáveis que detectam a intersecção dos conselhos pela análise dos bens democráticos “presença” e “voz”.

Em conclusão, segue-se para as considerações finais com a retomada do problema da pesquisa, objetivos geral e específicos, indicando os alcances possíveis de análise e respostas das questões norteadoras. Destarte, apresenta-se, ao final, prospecções que podem colaborar para maior integração entre os conselhos de política urbana local e proposta de novos estudos sobre o tema.

2 METODOLOGIA

Esta seção detalhará a metodologia, apresentando a justificativa de escolha do recorte temporal, da técnica de pesquisa e da proposta de análise dos dados.

Para construção desta tese, optou-se pela apresentação esmiuçada dos passos da construção metodológica mediante a perspectiva da originalidade de produção do trabalho científico e da possibilidade de reprodução do modelo analítico para outras instituições participativas.

A abordagem dos bens democráticos de Graham Smith (2009) indica atributos relevantes para a compreensão de processos democráticos participativos e entendimento dos efeitos que os canais participativos produzem. Nesta pesquisa, serão trabalhados de forma combinada a análise de bens democráticos e os determinantes de intersecção dos conselhos.

2.1 COMPONENTES GENÉRICOS DA METODOLOGIA: RECORTE TEMPORAL, ESCOLHA E TÉCNICA DE PESQUISA

Para análise dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba, realizou-se recorte temporal pautado na implementação do Concitiba, em 2008, e as três primeiras gestões compreendidas entre 2008 e 2016, conforme sequência: 2008-2010; 2011-2013; e 2014-2016.

A escolha de mencionado recorte temporal se justifica com base nas prerrogativas da Lei Federal Nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), da Resolução Nº 13/2004, do Conselho Nacional das Cidades, e nas diretrizes do Conselho Estadual das Cidades do Paraná pela Lei Nº 15.229/2006. Essas diretrizes definem que os setores que compõem a política urbana devem ser integrados, ressaltando como uma das possibilidades de integração os espaços dos conselhos da cidade.

A pesquisa utilizará técnicas quanti-qualitativas de análise para a produção da tese. A decisão de trabalhar com esses dois tipos de método deve-se à importância da integração de ambos no processo de investigação na área de pesquisa social.

Na área mencionada, esse cruzamento de métodos colabora para a realização de análise ampliada por meio de duas possibilidades: (i) para apuração de elementos quantitativos em bancos de dados a serem criados ou já existentes até a investigação;

e (ii) para análise e descrição dessas informações de modo sistemático por meio dos métodos qualitativos (RICHARDSON, 2008).

Na produção da tese, a pesquisa quantitativa funcionará com coleta de informações e tratamento por meio de técnicas estatísticas, mediante a utilização de dados estruturados, com análise de grande número de casos representativos. A pesquisa qualitativa proporcionará avaliar os documentos dos conselhos atrelados à política urbana em Curitiba; na apuração das resoluções, ofícios, regimento interno, documentos oficiais e atas.

Assim, para alcançar os objetivos secundários desta pesquisa pretende-se:

- **Analisar a dinâmica de funcionamento dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba e o acesso à informação desses canais participativos** — pesquisa bibliográfica e documental sobre o funcionamento dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba, identificando o caráter dos conselhos, produção de regimentos internos, atores que participam e como é a dinâmica de participação em cada institucionalidade. Pesquisa no Portal dos Conselhos e contato com as secretarias executivas dos conselhos para avaliar como é o acesso das informações disponibilizadas para os conselheiros.

- **Identificar os conselheiros representantes da Sociedade Civil e do Governo nos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba, entre os anos de 2008 a 2016, a participação dos atores e a intersecção de representação entre os conselhos** — análise documental de resoluções, atas, listas de presença que identifique quem são as organizações e conselheiros participantes de cada institucionalidade, presença nas reuniões dos conselhos e sobreposição de representações.

- **Compreender os processos decisórios que envolvem as ações dos conselhos relacionados à temática urbana e se há intersecção de deliberações entre os conselhos** — apuração documental em atas e documentos que apresentem as pautas, os assuntos tratados nas deliberações dos diversos conselhos relacionados à política urbana, se há convergência ou divergência das agendas políticas entre os diversos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba.

Foi realizada busca de documentos públicos referentes ao período de 2008 a 2016 de 11 conselhos, a saber: (i) resoluções produzidas; (ii) listas de presença dos participantes das reuniões dos conselhos; (iii) atas das reuniões dos conselhos; (iv)

histórico dos conselhos – sistematização de informações sobre a criação dos conselhos; (v) legislações relacionadas aos conselhos nos anos de 2008 a 2016.

Referente aos documentos solicitados, ressalte-se que o caminho inicial de acesso à documentação foi a busca nos *sites*, porém, nos canais virtuais havia indisponibilidade dos documentos listados para a pesquisa. Desse modo, em um segundo momento, optou-se pelo contato telefônico com servidores e com secretários executivos dos órgãos e secretarias municipais vinculados aos conselhos dos setores da política urbana em Curitiba, sendo os quais:

- a) Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba: Conselho Municipal da Cidade de Curitiba, Conselho Administrativo do Ippuc.
- b) Secretaria Municipal de Urbanismo: Conselho Municipal de Urbanismo.
- c) Secretaria Municipal do Meio Ambiente: Conselho do Meio Ambiente.
- d) Secretaria Municipal de Trânsito: Conselho Municipal de Trânsito.
- e) Companhia de Habitação Popular de Curitiba: Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social e Conselho Fiscal da Cohab.
- f) Urbanização de Curitiba S.A.: Conselho de Transporte, Conselho Fiscal da Urbanização de Curitiba S.A.

Foram protocolados ofícios pela Lei de Acesso à Informação (LAI) e como não houve resposta de diversos conselhos no prazo legal, realizou-se nova solicitação. Após terceira tentativa de protocolo, não houve envio das informações para a pesquisa dos conselhos Fiscal e de Administração da Cohab e do Conselho de Administração da Urbs. O Conselho Fiscal da Cohab afirmou que não forneceria as informações solicitadas, alegando sigilo de dados do Conselho. Referente ao Conselho Administrativo da Cohab, as informações enviadas foram escassas – limitando-se a três atas, sem lista de presença das reuniões, e não houve envio das deliberações do Conselho. O Conselho Administrativo da Urbs não enviou resposta. Desse modo, esses três conselhos não foram analisados na pesquisa.

Após obtenção dos dados, foram compilados os documentos de oito conselhos afetos à política urbana em Curitiba.

QUADRO 1 - DOCUMENTOS DOS CONSELHOS ANALISADOS COM RELAÇÃO À POLÍTICA URBANA EM CURITIBA

CONSELHO	RESOLUÇÕES (2008-2016)	LISTA DE PRESENÇA (2008-2016)	LEIS/DECRETOS	ATAS
Concitiba	39	40	6 Leis específicas do Conselho. 5 Decretos.	40 atas de reuniões ordinárias.
Conselho Administrativo do Ippuc	0	12	2 Leis. 7 Decretos.	12 atas de reuniões ordinárias.
Conselho Municipal do Urbanismo	20	340	10 Leis. 27 Decretos.	340 atas de reuniões ordinárias.
Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social	33	19	1 Lei. 12 Decretos.	19 atas reuniões ordinárias.
Conselho Municipal do Meio Ambiente	6	37	1 Lei. 28 Decretos.	37 atas reuniões ordinárias.
Conselho Municipal de Trânsito	1	14	1 Lei. 13 Decretos.	14 atas reuniões ordinárias.
Conselho Municipal de Transporte	0	10	1 Lei. 8 Decretos.	10 atas reuniões ordinárias.
Conselho Fiscal da Urbs	0	7	1 Lei.	7 atas reuniões ordinárias.

FONTE: A autora (2019)

Observa-se a disparidade quantitativa de produção de atas, listas de presença, legislações e resoluções emitidas pelos conselhos. Tais detalhes serão esmiuçados no processo de apresentação dos dados sobre a inclusão dos atores “presença” e “voz” e na análise da transparência interna e externa dos conselhos.

Em relação ao acesso às leis e resoluções, foram feitas buscas nos diários oficiais do município. Feito o levantamento, os documentos coletados foram validados pelos conselhos com o objetivo de verificar se os registros haviam sofrido alterações ou emendas.

TABELA 1 - PRINCIPAIS DOCUMENTOS INVESTIGADOS

ATAS E LISTAS DE PRESENÇA	Total de documentos a serem analisados
Reuniões ordinárias	479
Listas de presença	479
RESOLUÇÕES	
Emitidas nos Conselhos	99
LEIS, DECRETOS E REGIMENTOS	
Regimentos internos	5
Decretos	92
Leis	19
DEMAIS DOCUMENTOS	
Portarias emitidas	10

FONTE: A autora (2019)

A tabulação dos documentos coletados dos oito conselhos foi organizada em planilhas específicas, voltadas ao entendimento ampliado sobre os indicadores e as variáveis “presença” e “voz” dos atores, e “transparência interna” e “externa” de cada gestão. Conforme mencionado, o trabalho de coleta das fontes documentais foi prejudicado pelo obstáculo da não divulgação de dados e da dificuldade de disponibilização das informações pelos órgãos pesquisados. Contudo, evidencia-se um quantitativo considerável de documentos (Tabela 1), que possibilita uma gama de interpretações e análises para atingir os objetivos propostos nesta pesquisa.

2.2 DETALHAMENTO METODOLÓGICO: DESENHO INSTITUCIONAL E BENS DEMOCRÁTICOS

O desenho institucional expressa-se como um conjunto de regras, normas e práticas habituais e compartilhadas que dão forma à interação das pessoas em um certo campo. Ele é uma variável central nas discussões sobre a dinâmica das instituições, contribuindo para a compreensão dos procedimentos de funcionamento de diversas delas, entre as quais as instituições participativas.

O desenho institucional na democracia participativa tem sido debatido por diversos autores, tais como Fung (2005), Avritzer (2008), Lüchmann (2003), Faria e Ribeiro (2011), Baiocchi (2003), Alexander (2011) e Cunha e Theodoro (2014), dentre outros.

Assim, para a produção desta tese incorporaremos o debate sobre a teoria que respalda as pesquisas sobre desenho institucional e a filiação teórica à corrente do institucionalismo. Destarte, o enfoque será examinar os fundamentos analíticos sobre desenho institucional e os métodos de investigação. Em um primeiro momento, apresenta-se a discussão a respeito da base conceitual sobre instituições e os diferentes vieses.

Na sequência, a proposta será abordar o desenho institucional no contexto democrático e como este referencial contribui na análise das diversas instituições que se proliferam em canais participativos.

Em adição, pretende-se trazer a ênfase do desenho institucional com base no referencial teórico apresentado por Graham Smith e o enfoque do autor sobre bens democráticos, participação cidadã e inovações participativas.

O autor apresenta possibilidade de investigação via bens democráticos, um quadro analítico que contempla os atributos mais consensuais entre as teorias normativas, permitindo a comparação e o acompanhamento no tempo das inovações democráticas (SMITH, 2009, p. 45). Desse modo, uma das premissas do autor é que se busque superar o enquadramento a modelos teóricos e preceitos normativos, regimentais, e enfoque-se os impactos, efeitos e resultados que a participação produz.

O objetivo de Smith (2009), ao estudar a produção de bens, é revelar a importância de se buscar referenciais que tragam à tona elementos mensuráveis de análise empírica que caracterizem o processo organizativo e de dinâmica interna de inovações democráticas, trazendo explicações que possibilitem uma visão mais ampliada sobre a participação dos atores sociais.

Este trabalho pretende analisar a intersecção dos conselhos pela análise dos bens democráticos inclusão dos atores pelos vetores presença e voz, transparência e visibilidade das ações no conselho para o público interno e externo. Assim, busca-se dimensionar as sobreposições de participantes, similaridades dos objetivos e das decisões entre os conselhos.

Com base no referencial de Smith, propor-se-á indicadores de governança que possam realizar a análise dos bens democráticos e avaliar os impactos e efeitos que esses canais participativos produzem, com a compreensão de variáveis múltiplas, bem como o desenho institucional dos diversos conselhos. Para Jannuzzi (2004), o indicador é considerado como recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que nela estão se processando. Para o autor, “é uma medida dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico – para pesquisa acadêmica, ou programático – para formulação de políticas públicas” (JANNUZZI, 2004, p. 36).

Neste estudo, geraram-se indicadores sobre os bens democráticos inclusão (presença e voz), bem como a definição do desenho institucional dos oito conselhos relacionados à política urbana em Curitiba. O Quadro 2, abaixo, contempla as unidades de observação, as variáveis e valores a serem obtidos, indicadores relacionados aos bens democráticos, delimitação do desenho do conselho e qual o instrumento de coleta de dados.

QUADRO 2 - DETALHAMENTO DAS UNIDADES DE ANÁLISE

(continua)

Unidade de Observação	Variáveis	Valores	Indicadores O que medir? (Bens produzidos nos conselhos)				Delimitação do desenho	Instrumento de análise e coleta de dados
			Inclusão dos atores		Transparência			
			Presença	Voz	Interna	Externa		
Conselhos	Período de funcionamento dos conselhos.						X	Legislação/ Publicação em Diário Oficial.
	Área de política pública.						X	Legislação/ Publicação em Diário Oficial.
Atores/ Organizações	Participação nas reuniões dos conselhos.	% de conselheiros por segmento nas reuniões do conselho. 0.Participou. 1. Não participou.	X					Lista de presença das reuniões (Lei de Acesso à Informação).
	Processo de inclusão dos conselheiros.	% de representantes que participam de mais de um conselho.	X					Legislação/ Publicação em Diário Oficial.
Atores/ Organizações	Processo de inclusão dos conselheiros.	% Intersecção das organizações e conselhos.	X					Legislação/ Publicação em Diário Oficial.
		% de representantes que participam dos conselhos por mais de uma organização.	X					Legislação/ Publicação em Diário Oficial.
Normas/ Legislações		1. Eleição. 2. Indicação poder público. 3. Lei define participação.	X					Lei de criação do Conselho.
	Objetivos dos Conselhos.	Sobreposição de temas previstos nos objetivos dos conselhos.					X	Lei de criação do Conselho.
	Caráter do conselho.	1. Fiscalizatório 2. Consultivo 3. Deliberativo					X	Lei de criação do Conselho.
	Existência de Secretaria Executiva.	0. Sim. 1. Não.					X	Contato direto com conselhos.

QUADRO 2 - DETALHAMENTO DAS UNIDADES DE ANÁLISE

(conclusão)

Unidade de Observação	Variáveis	Valores	Indicadores O que medir? (Bens produzidos nos Conselhos)				Delimitação do desenho	Instrumento de análise e coleta de dados
			Inclusão dos atores		Transparência			
			Presença	Voz	Interna	Externa		
Portal dos Conselhos	Canal de comunicação entre os conselheiros.	Canal de comunicação interna entre os conselheiros. 0. Sim. 1. Não.			X		Contato direto com Secretaria / resp. pelos conselhos. Portal do Conselho ou Conselho.	
	Canal de comunicação com a população.	% de conselhos com atas e deliberações disponíveis no Portal.				X	Contato direto com Secretaria / resp. pelos conselhos. Portal do Conselho ou Conselho.	
		% de conselhos com legislações disponíveis no Portal.				X	Contato direto com Secretaria / resp. pelos conselhos. Portal do Conselho ou Conselho.	
		% de conselhos com informações em site próprio.				X	Contato direto com Secretaria / resp. pelos conselhos. Portal do Conselho ou Conselho.	
Reuniões	Atividades realizadas.	Número de reuniões realizadas.				X	Atas dos conselhos. Lei de Acesso à Informação.	
	Deliberações.	Número de resoluções emitidas.				X	Publicações em Diário Oficial.	
		Número de resoluções X número de reuniões.		X			Publicações em Diário Oficial.	
	Principais temas debatidos em reuniões dos conselhos.	Temas área política urbana.		X			Atas dos Conselhos. Lei de Acesso à Informação.	
	Temas sobrepostos em reuniões dos conselhos.	Assuntos que se sobrepõem nas reuniões dos conselhos.		X			Atas dos Conselhos. Lei de Acesso à Informação.	

FONTE: Braga e Pessali (2019)

Após a produção de diversas planilhas de organização das informações, os dados foram codificados e sistematizados pelo *software* Atlas Ti 8.0 (Versão 2018), trazendo aspectos qualitativos para a análise das informações sobre os conselhos. A importância da análise documental, segundo Bardin, é a possibilidade de promover o acesso de informações ao observador, de modo que se obtenha “[...] o máximo de conhecimento com o máximo de pertinência” (BARDIN, 2011, p. 45). No procedimento de análise de conteúdo, a investigação organiza-se (i) por uma pré-análise — leitura de material, escolha dos documentos; (ii) pela análise do material — codificação, categorização e quantificação das informações obtidas; e (iii) pelo tratamento sistemático de análise dos resultados.

Para corroborar a análise de conteúdo de Bardin, propõe-se ainda a vinculação com o estudo de Saldaña (2015) pela técnica de ciclos de codificação. O autor indica uma etapa de pré-codificação, na qual o pesquisador faz uma leitura inicial dos dados e elabora reflexões iniciais sobre o material coletado, chamadas de *memos* (memórias).

Nessa etapa, as informações relevantes são destacadas, negritadas ou circuladas, não sendo necessário padronização no tamanho do fragmento, podendo ser assinaladas palavras e/ou frases que mereçam atenção como chaves de evidência que embasam as suposições e relacionam-se à teoria. Portanto, a elaboração de *memos* analíticas contribui para o desenvolvimento de questionamentos e o levantamento de causas e efeitos, com análises pessoais e teóricas acerca do que foi destacado durante a leitura inicial (VOSGERAU; POGRIFKA; SIMONIAN, 2016, p. 98).

QUADRO 3 - COMPARATIVO MÉTODOS BARDIN E SALDAÑA

(continua)

Autores	Bardin	Saldaña
Ano (1ª edição)	1977	2015
Etapas	Pré-análise Exploração do material Tratamento dos resultados, inferência e interpretação.	Pré-codificação Anotações preliminares <i>Memos</i> analíticas Início do primeiro ciclo e escolha do estilo de codificação Pode ou não ocorrer o segundo ciclo
Ordem das etapas	Sim, é necessário a sequência ordenada das etapas.	Não necessariamente. Depende do objetivo a ser alcançado na análise, bem como do recorte teórico, ontológico, epistemológico e conceitual da pesquisa.

QUADRO 3 - COMPARATIVO MÉTODOS BARDIN E SALDAÑA

(conclusão)

Ciclos	Textual Conceitual.	Primeiro ciclo, 24 possibilidades de codificação. Ciclo de transição. Segundo ciclo, seis possibilidades de codificação.
Recomenda uso de softwares	Sim, mas os exemplos apresentados associam-se apenas a tratamento estatístico.	Sim. Os exemplos apresentados auxiliam a organização dos códigos no software. No entanto, recomenda, anteriormente, a aprendizagem do processo de forma manual, além de não arriscar o uso sem treinamento prévio.

FONTE: Comparativo entre Bardin (2011) e Saldaña (2015) em Vosgerau, Pocrifka e Simonian (2016, p. 98)

Sendo assim, a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2011) foi complementada pelos ciclos de codificação de Saldaña (2015) e trabalhada com o auxílio do *software* de análise de dados qualitativos Atlas Ti (VOSGERAU; POCRIFKA; SIMONIAN, 2016, p. 98).

Dessa forma, a composição proposta por Vosgerau *et al.* (2016) sinaliza a possibilidade de complementariedade entre os métodos e combina, em sua formulação, leitura flutuante; seleção das citações mais relevantes e congruentes com a pergunta norteadora; escrita de memórias analíticas relacionando os dados com a possibilidade de diversos cruzamentos.

Destaque-se que a análise de conteúdo pode ser atribuída de diversas maneiras: como instrumento heurístico, o qual se baseia em material escrito, e como corroborações das provas, essas encontradas em certas conclusões. Pode também ocorrer de maneira qualitativa pela presença ou ausência de certos fragmentos. Além disso, de forma quantitativa, pela frequência de certas características do conteúdo estudado por meio do uso da estatística.

Para os dados quantitativos, principalmente na análise da presença e voz dos conselheiros, utilizou-se o programa “R”, em que o *software* permite uma linguagem gráfica de um ambiente estatístico ampliado e as técnicas de identificação de variáveis dependentes e independentes são mensuradas precisamente. O *software* fornece ampla variedade de dados estatísticos (linear e modelagem, testes estatísticos clássicos, classificação, *clustering*) e técnicas gráficas de grande utilidade no processo de abrangência das informações que permeiam os dados dos diversos conselhos e a respectiva mensuração.

A escolha do *software* “R” se deu por procedimentos, métodos e algoritmos que possibilitassem identificar caminhos de circulação abertos e flexíveis e de ligação dos principais significados dos textos (PARANYUSHKIN, 2011). Foram utilizadas as proximidades entre as palavras pela densidade de conexões e relações. Utilizaram-se técnicas de visualização para detecção de comunidades e outras métricas que possibilitaram obter *insight* das estruturas.

Como a pesquisa proposta apresenta um grande volume de informações, apresenta-se a seguir o passo a passo para a leitura dos documentos e a sistematização dos dados na análise da inclusão “presença” e “voz” dos conselheiros.

Passo 1: Todos os documentos (atas e listas de presença) disponibilizados pelos conselhos de 2008 a 2017 do tipo Word (DOC), imagem (JPG) ou PDF foram transformados para o formato de texto puro, isto é, sem caracteres que representassem imagens ou outros símbolos que não fossem textos.

Assim, os documentos dos seguintes conselhos foram transformados:

1. Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: documentos de 2008 a 2016;
2. Conselho Administrativo do Ippuc: documentos de 2008 a 2016;
3. Conselho Municipal de Urbanismo: documentos do Conselho Superior de Urbanismo de 2012 a 2016 (período disponibilizado pelo Conselho);
4. Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social: documentos de 2012 a 2016 (período disponibilizado pelo Conselho);
5. Conselho Municipal do Meio Ambiente: documentos de 2008 a 2016;
6. Conselho Municipal de Trânsito: documentos de 2015 a 2016 (período disponibilizado pelo Conselho);
7. Conselho Municipal de Transporte: documentos de 2009 a 2012, 2017 (período disponibilizado pelo Conselho);
8. Conselho Fiscal da Urbs: documentos de 2012, 2014 a 2017 (período disponibilizado pelo Conselho);

Passo 2: Após a compilação dos dados, foi criado, para cada Conselho do Passo 1, um *corpus*, isto é, conjunto de textos que serve como base para a construção dos resultados. Por exemplo, para o Concitiba foi criado um *corpus* com as 40 atas e demais documentos. É sobre *corpus* que são realizadas as operações de extração das informações do texto.

Passo 3: Criação de um dicionário de termos para busca de padrões no texto, extraídos com base nas palavras que mais aparecem como “objetivos de atuação” de cada conselho previsto em lei.

Por exemplo, para o Concitiba apresenta-se a seguir uma parte do total de 58 termos do dicionário de termos:

QUADRO 4 - EXEMPLO DE TERMOS PARA A SISTEMATIZAÇÃO DAS ATAS

Significado	Expressão de busca
"Plano diretor"	"plano* diretor**",
"Operações urbanas consorciadas"	"operaç* urbana* consorciada**",
"Planos setoriais"	"plano* setoria**",
"Projeto de lei urbanístico"	"projeto* de lei urbaníst**",
"Planejamento e desenvolvimento urbano"	"planej* e desenv* urban**",
"Planejamento de desenvolvimento urbano"	"planej* de desenv* urban**",
"Planejamento de desenvolvimento sustentável"	"planej* de desenv* sustent**",
"Conferência da Cidade"	"confer* da cidad**",
"Interesse urbano"	"interess* urban**",

FONTE: A autora (2019)

O asterisco (*) representa um coringa para qualquer texto que vier a seguir, por exemplo, em “projeto* de lei urbaníst*” podem ser encontrados resultados como “projeto de lei urbanística”, “projetos de lei urbanística” ou “projetos de leis urbanísticas” ou ainda outras continuações das palavras “projeto” e “urbaníst”. A busca independe da caixa do texto, isto é, a busca encontrará expressões em minúsculas ou maiúsculas, assim “Plano Diretor” é igual a “plano diretor”.

Passo 4: Decupagem. É o processo de limpeza do texto para torná-lo mais legível. A decupagem dos textos, atas e demais documentos, retirou do *corpus* as palavras não relevantes para a composição das redes de significados. O resultado foram textos “cru”, um *corpus*, para cada conselho. Com o uso do pacote *Quanteda* (BENOIT *et al.*, 2018) do “R” (R FOUNDATION, 1993) fez-se a “tokenização”, onde cada *corpus* foi dividido em uma sequência de palavras (*tokens*), isto é, nesta etapa o texto “cru” foi particionado fazendo com que uma frase fosse transformada numa sequência de palavras, números ou símbolos. Os *tokens* foram filtrados pelo seu comprimento, sendo selecionados apenas os que tivessem comprimento de quatro ou mais caracteres. Os *tokens* foram transformados em letras minúsculas, na sequência foram retiradas as palavras que, a princípio, não interessam no *corpus*.

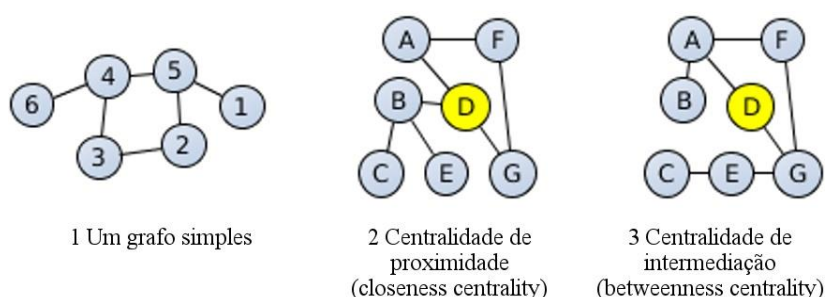
Passo 5: Construção dos “n-gramas” e dos grafos de redes (análise da intersecção de organizações e temas entre os conselhos). Como algumas palavras

ganham sentido específico quando conectadas a outras, e maior pode ser o peso das conexões entre os nós – cada palavra é um nó, dependendo do número de vezes que a relação entre as palavras aparece no *corpus*, optou-se por fazer um “n-grama” – sequência contínua de itens (fonemas, sílabas, letras, palavras) no texto, de tamanho dois (bigrama ou digrama): palavra1-palavra2.

Para analisar as intersecções, ou seja, pautas, resoluções, organizações que se sobrepõem nos conselhos, foi usado o *software* de rede *Gephi* (BASTIAN, 2013). Esta rede é uma representação de relações entre vértices (nós) e arestas que possibilita identificar nos *corpora* as relações entre palavras que podem conter milhares de nós.

Para a análise de uma rede podem ser utilizadas as ferramentas da teoria dos grafos que permitem extrair informações das comunidades de palavras (os agrupamentos ou *clusters*) ou da centralidade dos nós, dentre outras inúmeras estatísticas dos *corpora*. Nosso estudo poderá ainda usar das análises sobre: a centralidade (*centrality*), o grau médio (*average degree*), a modularidade (*modularity*), a média do comprimento do caminho (*average path length*), e a intermediação (*betweenness centrality*) das intersecções de rede (CHERVEN, 2015), entre as propostas produzidas nos conselhos e os atores que participam.

FIGURA 1 - MODELOS DE ORGANIZAÇÃO DAS REDES PRODUZIDAS PARA A ANÁLISE DA PRESENÇA E VOZ



FONTE: Cherven (2015, p. 168)

Na análise da intersecção pela presença e voz dos conselheiros pretende-se utilizar diversos modelos de organização de rede para a apresentação dos resultados da pesquisa. A primeira ilustração da Figura 1, acima, apresenta um gráfico de rede

simples de seis vértices (ou nós) conectados (arestas ou caminhos) informando o grau de conexão de cada vértice.

Na segunda ilustração, o vértice D, apesar de estar conectado a três dos seis vértices, tem a distância máxima para atingir os outros vértices da rede. A localização central do vértice D tem um alto grau de centralidade.

A centralidade de intermediação (*betweenness centrality*) fornece um número menor de caminhos entre os vértices, sendo uma medida de centralidade de um grafo baseada nos menores caminhos. Esses vértices formam uma ponte entre as partes do grafo, ajudando a reduzir distâncias para atravessá-lo. Para cada par de vértices há ao menos um caminho menor, tal que o número de arestas que passa (para grafos com arestas de peso um) ou a soma dos pesos das arestas (para grafos com arestas com peso diferente de um) é mínimo. A intermediação para cada vértice é o número desses menores caminhos que passam através do vértice. Na terceira ilustração da Figura 1, o vértice D é um pivô na estrutura da rede sendo o ponto entre os grupos BAF e CEG, conectando-os. A centralidade de intermediação é uma medida de poder e influência.

A média do comprimento do caminho (*average path length*) dá a ideia da medida de eficiência de comunicação para a rede inteira medindo o mais curto caminho entre todos os vértices da rede. Um valor geral é calculado para a rede inteira, sendo que números baixos dão a indicação que a rede é mais eficiente, e números altos, que a rede não é tão eficiente para o fluxo das informações.

A modularidade (*modularity*), número de vértices numa rede, permite distinguir os vértices de um grupo (*cluster*). A modularidade é um algoritmo complexo, que permite identificar comunidades de nós/vértices mais próximas entre si. Há diversos algoritmos usados para o cálculo, mas todos se baseiam na força da relação entre os vértices.

Em resumo, os *corpora* de grau médio (*average degree*) fornecem um valor que quanto maior, mais diversa e mais elaborada a rede (*corpus*) e quanto mais baixo, mais repetições no *corpus*, indicando uma rede fracamente conectada; já os de modularidade (*modularity*) indicam que existem comunidades no *corpus* e podem ser identificadas através de filtros; e os de intermediação (*betweenness centrality*) ajudam ao identificar elementos de ligação entre as ideias do texto e os dados a serem coletados para a sobreposição de participações de conselheiros, temas e deliberações dos conselhos analisados.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

A proposta desta seção é discorrer sobre a teoria institucional e suas diversas vertentes, o que Kirschbaum e Crubellate (2009) denominam “as várias institucionalizações da teoria institucional” (KIRSCHBAUM; CRUBELLATE, 2009, p. 108). Apresenta-se, de modo introdutório, como a teoria institucional é trabalhada em perspectiva interdisciplinar e aplicada em vários ramos da ciência (PESSALI, 2015).

Destarte, pretende-se abordar a gênese da discussão teórica sobre o institucionalismo, diferenças e similitudes interpretativas. Após apresentar a análise das instituições políticas pela ótica neoinstitucional e, por fim, destacar a ênfase interpretativa sobre os aspectos teóricos-conceituais do desenho institucional e suas contribuições para o entendimento de contextos democráticos complexos (CUNHA; THEODORO, 2014; OLSEN, 2014).

3.1 INSTITUIÇÕES E ECONOMIA INSTITUCIONAL

No campo teórico dos estudos relacionados ao termo instituições, há concordância de que seu conceito esteja atrelado a regras de comportamento, sistemas cognitivos, procedimentos e normas. Segundo Pessali (2015, p. 126), “as instituições são sistemas e conjuntos duráveis de normas e regras sociais que estruturam a interação social ao orientar, motivar, capacitar, formatar e restringir o comportamento humano”.

No âmbito do debate acadêmico referente às instituições, a formulação de modelos teóricos sobre o tema ocorre no campo da economia institucional. Nessa esfera, estão as discussões produzidas por Commons (1931), Veblen (1961) e Menger (1981), dentre os fundadores dessa linha de investigação, e, na análise contemporânea, as contribuições de Neale (1987), Hodgson (2001, 2006), Alexander (2005) e Goodin (1996).

O debate sobre instituições perpassa, inicialmente, o processo complexo relacionado à origem. Para problematizar esse surgimento, Hodgson (2001) faz análise do que denomina regressão institucional infinita. A regressão institucional infinita indica o problema de “estado de natureza” das instituições, e o autor menciona:

Tentativas de explicar cada camada de instituições emergente se apoiam sempre em instituições e regras anteriores. De acordo com o programa de

pesquisa mengeriano, estas devem por sua vez ser explicadas. A menos que um estado de natureza sem instituições seja formulado ou descoberto, a ideia de explicar todas as instituições em termos de interações individuais enfrenta uma cadeia infinita de conexões a ser revelada. [...] toda interação individual depende inevitavelmente de alguma ao menos rudimentar forma de linguagem. Linguagem é por si mesma uma instituição. (HODGSON, 2001, p. 103).

Ao mencionar o limite na análise sobre o início das instituições, Hodgson (2006, b) afirma que pode haver modos diferenciados de surgimento, prevendo as chamadas instituições orgânicas. Em relação a elas, o autor sinaliza a origem em formas auto-organizadas, com regras que coordenam a vida social e estabilizam-se ao longo do tempo, sendo dimensionadas como hábitos e linguagem, por exemplo. E há ainda as instituições pragmáticas, que são as desenhadas intencionalmente para que seja alcançado um resultado de sua estruturação. Essa última categoria, portanto, está relacionada diretamente ao desenho institucional como a possibilidade de instituições criarem regras.

A existência de instituições garante elementos constitutivos complexos e relacionais. Posições de detenção dentro ou controle sobre essas instituições dão a algumas pessoas uma maior capacidade para trabalhar sua vontade sobre o mundo, à custa de outros que não têm acesso a esses recursos de poder institucionalizados (GOODIN, 1996, p. 16).

Na teoria institucional, destaca-se que as instituições são o elemento central da vida política. Nesse contexto, os indivíduos são sujeitos de relevância na análise institucional, mas é mais proveitoso compreender quais são os marcos institucionais dentro dos quais eles agem em vez de observar os próprios indivíduos, suas motivações, preferências e escolhas (no caso, instituições funcionam como variável dependente); portanto, não apenas instituições “contam” na explicação, mas são a explicação para a maior parte das ocorrências da vida política dos sujeitos (instituições como variável independente).

Parte-se aqui da suspeita de que instituições – regras formais, normas tácitas e estruturas políticas, principalmente essas últimas, “importam” em uma medida – a ser estipulada por meio da pesquisa histórica. Entretanto, segundo Goodin (1996), fatores institucionais são particularmente importantes, já que definem ou modelam as preferências, os objetivos e os interesses dos agentes sociais (e não apenas “estratégias” de ação); eles distribuem desigualmente o poder entre cada um deles (medido por suas influências respectivas sobre um determinado processo decisório,

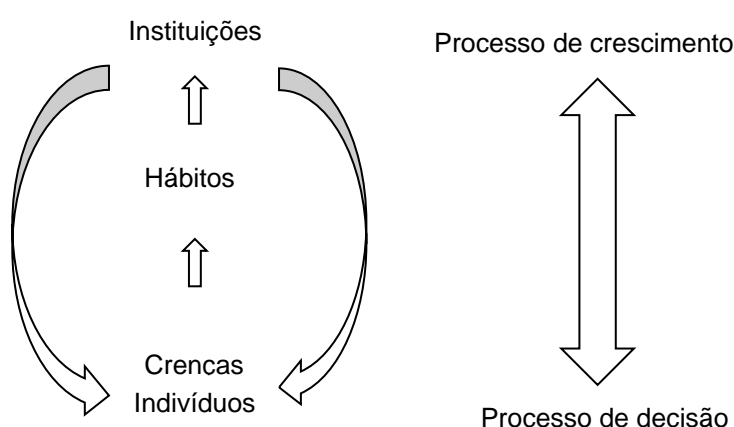
por exemplo), estabelecendo, a partir daí, uma determinada hierarquia entre os agentes sociais.

Assim, a instituição, na análise de Veblen (1961), perpassa a premissa de um conjunto de hábitos de pensamento comum à generalidade humana. North (1990) complementa a análise de Veblen, mostrando que as instituições são as regras do jogo criadas em sociedade, a instituição tem qualidades duráveis e autoalimentadas, incorpora valores e processos de avaliação normativa.

Para os teóricos do institucionalismo, os hábitos têm centralidade na análise sobre instituições, na formação e constituição das instituições, já que fazem parte da estrutura cognitiva dos indivíduos e das inter-relações das estruturas institucionais. O hábito se expressa como a propensão não deliberada e autorrealizada de engajamento de um padrão previamente adotado, que se estabelece a partir de situações repetitivas (CONCEIÇÃO, 2017, p. 327).

Portanto, o institucionalismo apreende os hábitos de comportamento como inter-relacionados às instituições. Os sujeitos e as instituições são mutuamente constitutivos. A esse conceito Hodgson (2006a) denominou *reconstitutive down-ward causation*.

FIGURA 1 – RECONSTITUTIVE DOWNWARD CAUSATION (EFFECTS)



FONTE: Hodgson (2006a) indicado por Conceição (2017).

O que Conceição (2017, p. 329) ressalta está relacionado ao sentido de hábitos e instintos em uma teoria de comportamento humano, o que contribui para estabelecer os fundamentos para a formulação da teoria sobre instituições.

Por fim, identifica-se na análise sobre a Teoria Econômica Institucional que há um campo metodológico vasto e diverso, que possibilita agenda para pesquisa, a partir de linhas de análises com caráter metodológico e perspectiva distintos. Neste contexto, ela se apresenta como introdutória, para especificar qual a relação destes fundamentos para a compreensão sobre o desenho institucional.

3.2 A ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES E O NEOINSTITUCIONALISMO NA CIÊNCIA POLÍTICA

Nas ciências sociais, principalmente no campo da ciência política, há essencialmente a preocupação com o estudo de instituições, que perpassam matizes específicos de análise. O novo institucionalismo na ciência política remonta explicitamente a uma antiga tradição de se estudar o Estado na forma institucional: organogramas, agências e gabinetes, administração pública amplamente concebida, e que veio posteriormente a ser chamado de "o aparelho de estado" em sua relação com a sociedade (GOODIN, 1996, p. 12).

Uma das principais características do neoinstitucionalismo diz respeito a sua insurgência como contraponto à abordagem "*behavioral*" que foi hegemônica durante a década de 1950. De acordo com Immergut (1998 *apud* LÜCHMANN, 2003), essa abordagem caracteriza-se por analisar os processos e instituições políticas a partir do comportamento e interesse individual, ou seja, os interesses e as preferências individuais são considerados o ponto de partida para a ação política. A crítica a uma perspectiva utilitária remonta aos primeiros institucionalistas que, de acordo com Scott (1995), contrapunham-se, ainda no século XIX, aos princípios abstratos e universais do "homem econômico".

Assim, há o desenvolvimento, a partir dos anos 1970, de uma vertente denominada neoinstitucionalista, que retoma a centralidade das instituições em moldar o comportamento social (LÜCHMANN, 2003). No caso da ciência política, o neoinstitucionalismo está subdividido em três principais correntes: a da escolha racional, a do neoinstitucionalismo histórico e a do neoinstitucionalismo sociológico.

Hall e Taylor (2003) tratam desses três modelos teóricos, buscando as distinções entre cada um deles. Desse modo, o neoinstitucionalismo da escolha racional caracteriza-se por analisar as instituições como produto das ações

estratégicas dos atores, sendo, portanto, resultado da procura de proteção de interesses individuais (LÜCHMANN, 2003).

Para Alexander (2005), o neoinstitucionalismo da escolha racional é considerado uma abordagem mais próxima das atuais normas institucionais, sendo baseada na lógica da eficiência que é voltada para se alcançar determinados objetivos.

O neoinstitucionalismo histórico basicamente define instituições como sendo protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política. Para os teóricos dessa vertente, a assimetria do poder, que gera os conflitos (e conseqüentemente as mudanças), é associada ao desenvolvimento e funcionamento das instituições.

Na análise de Skocpol (1985), tal perspectiva trabalha na tendência de estudos mais recentes do Estado e do entendimento para análise das políticas públicas e conflitos de interesses. A autora critica o estudo situado na sociedade, mas centraliza sua percepção no papel importante do Estado.

Referente ao institucionalismo sociológico na ciência política, essa vertente abrange na análise não somente as regras, procedimentos ou normas formais, mas conjuntamente sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Assim, esse método rompe a dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura”, levando-as à interpenetração, definida como um conjunto de atitudes, de valores (TAYLOR; HALL, 2003).

O institucionalismo sociológico define que as institucionalizações nas organizações têm como origem a lógica de adequação social. Também dimensiona que a institucionalização se avoluma historicamente com formas culturalmente específicas e práticas advindas dos movimentos humanos. No institucionalismo sociológico, salienta-se, em particular, o importante papel que as organizações intermediárias têm e como atuam na moldagem e reformulação de ações individuais e resultados coletivos que emanam de organizações. As teorias da sociedade civil, a densidade das redes institucionais e estruturas mediadoras geralmente também figuram amplamente em tais análises.

Segundo Hall e Taylor (2003), existem grandes diferenças entre os três modelos mencionados, porém, são consenso nas três correntes de análise os seguintes pontos: (i) as normas e os procedimentos operacionais influem no resultado

positivo, uma vez que estruturam o comportamento político e moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores em selecionar preferências; (ii) as instituições moldam a política e são moldadas pela história, podendo os indivíduos escolher suas instituições, mas não o fazendo em circunstâncias que eles mesmos criaram.

Nas teorias institucionais e neoinstitucionalistas, visitando os estágios e perspectivas, explicita-se a relevância de compreender os preceitos para estabelecer conexão nesta pesquisa entre instituições políticas, desenho institucional e inovações democráticas.

3.3 DESENHO INSTITUCIONAL: APONTAMENTOS SOBRE ESTA ABORDAGEM DE ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES

Para Alexander (2005), é preciso entender a tênue linha que separa o desenho institucional da teoria institucional, já que ambas possuem um grande vínculo, mas são distintas e se complementam. Basicamente, o desenho institucional está ligado à análise de princípios orientadores de modificações causadas na estrutura estatal, referente à centralização das decisões governamentais, e na elaboração das políticas públicas, nos modos de interação do Estado com os cidadãos e os movimentos da sociedade civil, dentre outras (MARQUES, 2010). Já a análise institucional é explanatória descritiva, por isso se considera que ambos se completam.

É preciso entender que o desenho (*design*) institucional tem como objetivo projetar as instituições e suas características, como, por exemplo, normas estabelecidas, estruturas utilizadas que permitem ações planejadas e sua origem. O desenho institucional na democracia participativa tem sido debatido por diversos autores, como Fung (2005), Avritzer (2002), Lüchmann (2003) e Faria e Ribeiro (2011). Esses autores, de modo geral, avaliam que o desenho institucional tem como ênfase o entendimento da dinâmica das instituições participativas. Assim, o desenho ajuda a estabelecer parâmetros, regras e procedimentos para o funcionamento da institucionalidade daquelas. Com isso, ele pode favorecer ou prejudicar a qualidade da participação ao condicionar em alguma medida alguns dos atributos essenciais dessa atividade.

O desenho institucional, ao se expressar como um conjunto de regras, normas e práticas habituais e compartilhadas, dá forma à interação das pessoas num certo

campo de ação. Esse conjunto contempla, por exemplo, as atribuições e prerrogativas determinadas por lei aos conselhos, a forma aceita para escolha ou indicação dos membros, as pessoas envolvidas e sua legitimidade de representação, as ações que podem ser realizadas, os procedimentos que devem ser respeitados, e como as preferências expressas pelos representantes individuais serão agregadas em decisões coletivas (FUKS, 2002; LÜCHMANN, 2002).

O desenho institucional tem características próprias que precisam ser conhecidas, já que a sua utilização pode afetar populações ou pequenos grupos, mas sempre há a possibilidade de que sua influência traga mudanças também aos envolvidos.

Para Goodin (1996), há alguns princípios que podem ser observados em todo “bom desenho” para análise institucional e são aplicados para a sua efetividade. Além disso, as análises sobre desenho institucional são pensadas como implicando um padrão intencionalista de explicação social, porque este é “um padrão estável, avaliado e recorrente de comportamento” (GOODIN, 1996, p. 30). A institucionalização, segundo Goodin (1996) decorre da natureza padronizada, repetitiva, recorrente e estável de comportamentos que ocorrem nas instituições e por causa delas. Ele indica processos pelos quais as organizações e os procedimentos adquirem valor e estabilidade — em um cenário institucionalizado, o comportamento é mais estável e previsível exatamente porque esse padrão é valorizado. Contudo, as instituições, ainda que estáveis, não são eternas e imutáveis.

Os tipos de considerações de desenho para as quais esse pensamento sistemático aponta são, principalmente, questões de abrangência em várias dimensões. Elas convidam a refletir sobre contextos maiores; a ser sensível a todas as várias forças em jogo e a todas as interações complexas entre elas; a interrogar minuciosamente nossos próprios valores e a avaliar cuidadosamente a maneira pela qual todas essas interações podem impactar seja o que for que valorizemos ou desvalorizemos nos resultados sociais (GOODIN, 1996, p. 33). Assim, espera-se que as instituições sejam capazes de mudar em resposta às alterações relevantes no campo factual ou avaliativo; também almejamos que elas sejam responsivas apenas às mudanças relevantes.

Para Olsen, o conceito de desenho institucional está ligado à “intervenção intencional e deliberada, que consegue estabelecer novas estruturas e processos

institucionais, ou reorganizar as existentes, conseguindo assim resultados pretendidos e melhorias” (OLSEN, 1997, p. 205).

Para Goodin (1996), há desenho de políticas como forma de soluções de problemas públicos; desenho de mecanismos – relacionado ao processo de distribuição e alocação de recursos; ou desenhos de sistemas em que há diferentes forças e interação na produção de resultados. Desse modo, o autor identifica uma pluralidade de desenhos que podem alcançar todas as instituições, alguns exemplos ou alterações intraorganizacionais. O ponto crucial que é abordado no debate é que, se as instituições são projetadas, planejadas e permeadas de intencionalidade, a problematização trazida para a análise é: Quem as desenha?

Na abordagem apresentada (ALEXANDER, 2005 *apud* CUNHA; THEODORO, 2014, p. 21), dependendo do nível de quem desenha, atores sociais participam do processo de definição do desenho ou não. A exemplificar, o processo do desenho dos conselhos de política urbana foi extensivamente debatido na 1ª Conferência das Cidades, em 2004, apresentando a participação em destaque de atores da sociedade civil organizada na definição do desenho.

Na teoria do desenho institucional, há autores que destacam o teor de intencionalidade permeada por princípios, valores, expectativas e fontes mobilizadoras para a definição de desenho (GOODIN, 1996; ALEXANDER, 2005; WIENS, 2012). Cunha e Theodoro (2014) indicam a conexão entre a normatividade e a empiria, pois se o desenho está no campo de prognóstico, no que é “ideal”, a sua materialidade se dá nas dinâmicas sociais, no campo do “real”.

A exemplo da análise sobre as instituições democráticas, ao pensarmos sobre qual desenho se aplica a qual participação, ressalta-se que a democracia é um sistema em movimento, em que arranjos e práticas institucionais são constantemente desafiados e questionados. Nessa linha, os desenhos institucionais podem ou não colaborar no potencial inclusivo e democratizante das instituições (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 128).

Na análise do desenho das instituições participativas, a própria concepção de participação é complexa, pois há certa polissemia que envolve o conceito a partir de diferentes enfoques. Loewenson (2001 *apud* CUNHA; THEODORO, 2014) indica cinco tipos diferentes de participação: (i) estar presente, fazer parte, tomar parte (expresso no envolvimento mínimo de quem participa); (ii) movimento das instituições em direção à sociedade, possibilitando compartilhamento das informações, consultas,

recomendações (demanda mais envolvimento dos participantes); (iii) movimento da sociedade em direção a instituições por meio de mecanismos de pressão diversos; (iv) práticas de parceria de gestões partilhadas, formulação de soluções, estabelecimento conjunto de prioridades, decisão e controle coletivos; (v) ampla autonomia da comunidade ante a instituição.

Outro aspecto a se considerar é que o desenho, por mais cuidadoso, bem-intencionado e estruturado que seja, não garante os resultados esperados. Isso acontece porque o desenho depende da ação humana e opera em contextos e situações políticas diversas, o que gera resultados muito distintos como efeitos da participação.

Dado que os desenhos não são neutros, as escolhas e variações incidem diretamente nessa atuação, produzindo, assim, uma série de consequências para os resultados da participação. Nesse sentido, é possível afirmar, seguindo Fung (2005), que o desenho escolhido pode incidir: (i) no caráter da participação em termos de quantidade, vieses e qualidade da deliberação; (ii) na capacidade de informar os representantes e os cidadãos e de fomentar as habilidades da cidadania; (iii) na relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia; bem como (iv) na capacidade de mobilização popular.

Os desenhos das instituições participativas também podem ser “de baixo para cima” (*bottom-up*) – em que os cidadãos participam livremente e os procedimentos são incididos pela base social, ou os desenhos “de cima para baixo” (*top-down*) – ou seja, de ratificação pública, em que as decisões já foram tomadas pelo Governo e os atores somente referendam o que já estava definido, ou, ainda, a proposta de desenhos de partilha de poder definidos por lei e com grupos reduzidos de poder público e sociedade civil – em que esses atores participam simultaneamente, (AVRITZER, 2008).

Para Stenier *et al.* (2004), ao empreenderem uma análise extensa sobre a deliberação em contextos institucionais diferentes, quatro legislativos nacionais enfatizam igualmente a centralidade do desenho institucional, bem como da natureza das questões debatidas para a qualidade do discurso. O formato do desenho institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito à voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outros aspectos. Tais estudos têm destacado regras levantadas a partir de documentos

específicos que regulam o funcionamento de instituições participativas (STENIER *et al.*, 2004, p. 95).

Olsen (1997) destaca que o foco são as práticas comportamentais existentes nas instituições e não somente os aspectos formais e legais. Assim, o desenho está relacionado ao parâmetro de como as instituições deveriam ser e de como são ajustadas pelas relações sociais. Os *designers* buscam produzir instituições eficientes e racionais, representativas, transparentes, mas a dinâmica interna das instituições vai ganhando um corpo próprio de estratégias e formas de estruturação que são difíceis de mensurar somente com a análise dos aspectos formais dos desenhos e das normas dos canais de participação.

Os estudiosos da área estão mais atentos ao efeito que o desenho produz. Ele caracteriza a ação humana para atingir os efeitos esperados e alcançar resultados. Há estudos que mostram que os participantes inseridos no contexto do desenho atribuem valor à estrutura e aos processos organizacionais.

Olsen (1997) sugere que o principal não é fazer grandes desenhos e grandes alterações, mas fortalecer o conhecimento compartilhado. O que, de fato, é o mais importante no desenho das instituições participativas é como se desenvolve a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, ambos fortalecidos e atuantes, para que o desenho alcance ao máximo seus objetivos.

3.4 DESENHO INSTITUCIONAL E AS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

Os estudos teóricos em torno da qualidade democrática e do aprofundamento democrático alargaram-se nas últimas décadas, seja sob o prisma da democracia participativa (PATEMAN, 1970; MACPHERSON, 1977; AVRITZER, 2002; FUNG; WRIGHT, 2003), seja na abordagem da democracia deliberativa (RAWLS, 1971; HABERMAS, 1987; DRYZEK, 1996; COHEN; Sabei, 1997; FUNG, 2007). Seja, ainda, no bojo da análise da democracia radical ou plural, modelo agonístico trazido por Chantal Mouffe (MOUFFE, 1996, 2005).

Na envergadura desses debates, entre convergências e dissensos, destacam-se as possibilidades democratizantes no terreno da relação Governo e Sociedade Civil

e na implementação de diversas institucionalidades de governança democrática no âmbito das políticas públicas.

No contexto brasileiro, merece ser evidenciado o processo de criação, operacionalização e disseminação de milhares de instituições democráticas, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – instituições como conselhos de políticas públicas, orçamento participativo, conferências, audiência pública, plano diretor participativo, dentre outras.

Referente a essa análise, o desenho institucional constitui um dos fatores considerados relevantes para mensurar as práticas democráticas, uma vez que as regras formais e informais de funcionamento das instituições tendem a influenciar as experiências participativas.

Por esse motivo, o desenho institucional não deve ser visualizado apenas como um instrumento fechado, mas, sim, adaptável à realidade da sociedade e de fácil assimilação para às mudanças que acontecem na processualidade das experiências participativas (CUNHA, 2014, p. 32).

Nas experiências participativas destaca-se que os processos de inovação política são necessariamente limitados pelas restrições relacionadas à constelação predominante de discursos. Assim, para Dryzek (1996), a reformulação institucional sempre será uma luta difícil. É provável que se torne frutífera à medida que: i) essas restrições sejam reconhecidas e identificadas, e ii) as contribuições para a conversa sejam imaginativas em termos de localização ou criação de ilhas de liberdade em mares de necessidade estrutural e hegemonia discursiva (DRYZEK, 1996, p. 45). Para o autor, o foco de análise pelo desenho institucional privilegia o entendimento não da valorização discursiva e postulada do que as instâncias participativas deveriam ser, mas dos efeitos e resultados atingidos pela viabilidade institucional.

Ainda, Avritzer (2008, p. 44) indica que é relevante considerar três combinações de análise pelo desenho institucional nos canais participativos, que podem variar: (i) no modo como a participação se organiza; (ii) na forma como o Estado relaciona-se com a participação; (iii) na maneira como as leis exigem do Governo a implementação ou não da participação.

Para Faria e Ribeiro (2011), o desenho institucional pode determinar a participação e a qualidade da deliberação das instituições participativas, pode contribuir para aumentar o acesso às informações por parte dos representantes e cidadãos e fomentar habilidades de cidadania. Os autores consideram ainda que o

desenho institucional influencia significativamente na definição de: (i) quem pode participar e fazer uso da voz e do voto; (ii) como os temas serão debatidos dentro do conselho de políticas; (iii) quais recursos informacionais serão colocados à disposição dos participantes; e (iv) como os membros serão selecionados (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 127-128).

Com várias dimensões de análise, o desenho institucional é relevante quando se examinam as instituições participativas de forma privilegiada. Assim, o desenho institucional escolhido pode determinar a participação e a qualidade da deliberação. Além disso, pode contribuir para aumentar o acesso às informações por parte dos representantes e cidadãos e fomentar habilidades de cidadania. O desenho incide “na relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 127).

Esses mecanismos têm gerado diversas possibilidades analíticas como, por exemplo, quem tem direito à inclusão – voz e voto; como são debatidos os temas nas instituições participativas; quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes; como os membros são selecionados, dentre outros pontos. Assim, argumentamos a importância de se estudar a formação do desenho dos conselhos para entender melhor o alcance da legitimidade de atuação, em especial quanto às respectivas capacidades de inclusão dos conselheiros.

3.5 DESENHO INSTITUCIONAL, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E A PROPOSTA METODOLÓGICA DE GRAHAM SMITH

O desenho institucional de inovações democráticas é o objeto central de análise de Smith (2009) na obra *Democratic Innovations: designing institutions for citizen participation*, na qual o autor esmiúça diversas experiências participativas no mundo a exemplo dos conselhos, minipúblicos, orçamento participativo, dentre outras inovações democráticas.

Para ele, as expectativas dos teóricos democráticos a partir dos respectivos modelos normativos parecem ser muito elevadas; desse modo, apresenta como destaque metodológico não ter como foco a análise das dimensões normativas referentes aos modelos de como os canais democráticos deveriam ser, mas os efeitos que tais canais produzem em sua viabilidade institucional.

Segundo Smith (2009), as teorias democráticas podem oferecer explicações para a expansão da participação, mas são demasiadamente genéricas e fragmentadas em conceber meios de avaliar o potencial das inovações em produzir a democracia. Em vista disso, Smith busca estabelecer um quadro analítico que contemple atributos mais consensuais entre as teorias normativas, permitindo a comparação e o acompanhamento no tempo das inovações democráticas (SMITH, 2009, p. 45).

Os parâmetros delineados por Smith (2009, p. 46) na afluência das teorias normativas são exibidos como bens democráticos. São apresentados os seguintes bens: (i) inclusão, dimensionada pelos atributos presença e voz dos atores sociais; (ii) controle popular, aferido pela capacidade participativa dos atores sociais em influenciar as decisões tomadas dentro da institucionalidade; (iii) julgamento ponderado, dimensionado pelo compromisso de ação comunicativa e pela apreensão de aspectos especializados por parte dos leigos e também a construção das relações entre os participantes; e (iv) transparência, conferida pela apresentação das ações e das deliberações tanto para o público interno dos canais participativos quanto para o público externo pelo acesso a informações.

Em sua proposta, Smith (2009) também indica que a análise torna-se completa quando inclui outros dois bens institucionais: (i) eficiência, que atende aos custos que a participação pode impor aos cidadãos e às autoridades; e (ii) transmissibilidade, que indica elementos para avaliar como as ações podem ser operadas em conjunturas políticas diferentes.

O autor enfatiza que tais bens produzidos não oferecem uma lista definitiva de variáveis às instituições democráticas e indica que se deve estar ciente de que seja pouco provável que qualquer desenho institucional particular possa realizar plenamente todos esses bens. Além disso, é importante estar atento ao fato de que as instituições podem alcançar esses bens de diferentes maneiras e em distintas combinações.

O propósito de Smith (2009), ao estudar a produção de bens, é revelar a importância de se buscar referenciais que intentem trazer à tona elementos mensuráveis de análise empírica; que procurem caracterizar o processo organizativo e de dinâmica interna desses espaços, trazendo explicações que possibilitem uma visão mais ampliada sobre a participação dos atores sociais.

A análise de desenho institucional pelos bens democráticos vem incidindo em pesquisas sobre instituições participativas no contexto brasileiro com o enfoque de conselhos de políticas públicas (BRAGA, 2015; SANTOS, 2015; ANDRADE, 2015; BRAGA; PESSALI, 2018). A análise de benefícios (bens produzidos) refere-se à preocupação em não apenas analisar as qualificações democráticas, mas, também, analisar como o potencial da participação materializa-se no âmbito prático, desde sua viabilidade institucional.

Sendo assim, o estudo a partir do desenho institucional avança na concepção metodológica ao recomendar, na matéria sobre as inovações democráticas, a análise dos bens produzidos (inclusão, controle popular, julgamento, transparência, eficiência e transferência), compondo um quadro analítico que perpassa diversas teorias e canais de participação.

O referencial de Graham Smith é destacado como uma das possibilidades de análise do desenho institucional pela definição de bens democráticos que possibilitam a construção de diversos indicadores e estudo sobre os efeitos que a participação produz, trazendo uma possibilidade de inovação analítica nesse campo.

Na pesquisa sobre os oito conselhos relacionados à política urbana em Curitiba, optou-se por trabalhar com dois bens democráticos, apresentados como centrais nas análises de Smith (2009) sobre as instituições participativas e inovações democráticas, sendo (i) a inclusão: presença e voz; e (ii) a transparência: interna e externa.

4 CONSELHO DAS CIDADES: INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DA POLÍTICA URBANA E RESPECTIVAS ALTERAÇÕES NO CENÁRIO NACIONAL

Os conselhos, como partes de um modelo de gestão pública elaborado na Constituição Federal de 1988, pretendem ampliar a soberania popular. Avritzer e Pereira (2005, p. 1) caracterizam-nos como “novos espaços de negociação e inter-relação em torno dos atores sociais e do Estado e, nesses contextos, esses atores debatem suas estratégias e interesses”. Por conta da rápida disseminação, os conselhos têm tornado-se objetos de interesse dos cidadãos e também dos pesquisadores brasileiros (TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2002; GOHN, 2004; DAGNINO, 2002; SANTOS JÚNIOR, 2007; FARIA; RIBEIRO, 2011).

Para entender a institucionalidade dos conselhos é relevante efetuar a retomada das reivindicações coletivas no processo de redemocratização do país, restaurado na metade dos anos 1970⁴, que tem como denominação Movimento da Reforma Urbana.

Esse movimento promoveu, com outras frentes, a democratização do país e a defesa da participação popular na formulação das políticas públicas. O movimento articulado Reforma Urbana definia diversas pautas formadas por coletivos sociais, produzindo uma interface com os pleitos e desejos dos diferentes grupos na cidade e uma incidência de ações diretas de embate, disputa e negociação com o Estado.

Nas análises de Santos (2002) e Santos Júnior (2001), o movimento pela Reforma Urbana brasileira desde os anos 1980 arquitetava um diagnóstico em torno da produção e gestão das cidades e propõe uma agenda centrada: (i) na institucionalização da gestão democrática das cidades; (ii) na municipalização da política urbana; (iii) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária; (iv) na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos.

Constata-se que o movimento da Reforma Urbana apresenta como base de sustentação política uma incidência profunda e ampla na dinâmica estatal, assim como relações entre sociedade política e sociedade civil de forma a promover a gestão democrática das cidades.

⁴ Para mais informações sobre o processo inicial da Reforma Urbana (1963) e, após a concernente reestruturação na segunda metade da década de 1970, recomenda-se a leitura de Santos Júnior (2001), Braga (2010) e Braga e Pessali (2015).

A partir de 1987, há um processo de reconfiguração do movimento pela Reforma Urbana que resultou na formação do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU, doravante), uma rede articulada de diversos coletivos sociais, composta por entidades de todas as regiões do país e coordenada por um conjunto de organizações. O FNRU reflete nas interações diretas com o Estado; na inserção de atores que o compõem em instituições participativas tais quais conselhos e conferências (BRAGA; PESSALI, 2015).

Dentre as pautas principais do FNRU, ressalta-se a defesa da gestão democrática das cidades. Na Constituição Federal de 1988, esses preceitos são contemplados para a relação Estado e Sociedade na formulação das políticas públicas e na regra sobre controle social⁵. Após, foram previstos nos canais de participação da política urbana no Estatuto das Cidades em 2001, em que há indicativo de órgãos colegiados na política urbana nas três esferas de governo. Mediante a implementação das normas, intensificou-se a pressão coletiva para a institucionalização dos conselhos das cidades.

No âmbito da política urbana, os conselhos têm sido uma experiência recente como inovação democrática, embora já presente em outras áreas das políticas públicas (e.g. saúde, assistência social e educação). Mediante o novo desenho participativo previsto na Carta Magna e especificado no Estatuto das Cidades em 2001, o conselho das cidades tornou-se o espaço idealizado para a experiência de participação local voltada ao desenvolvimento urbano. A Conferência Nacional das Cidades em 2003 é o momento em que essa atuação é deliberada como diretriz da política. Segue-se, então, a implementação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), regulamentado pelo Decreto Nº 5.031, de 2 de abril de 2004, e posteriormente por meio das resoluções Nº 13, de 16 de junho de 2004, e Nº 25, de 18 de março de 2005, os quais apresentavam as recomendações para a constituição dos conselhos estaduais e municipais das cidades.

A representação no ConCidades incluiu diferentes segmentos sociais, entre os quais os trabalhadores, as organizações não governamentais (ONGs), as instituições acadêmicas, os movimentos sociais, os empresários, e o poder público — incluindo os governos Federal, estadual e municipal. Esse desenho deveria, então, ser seguido pelos estados e municípios, adotando-se a mesma composição do conselho nacional,

⁵ Para ampliar a análise sobre o conceito de controle social, indica-se a leitura de Raichelis (1998), Dagnino (2002), Duriguetto e Montaña (2010).

e cada qual constituindo-se em instância permanente, consultiva, deliberativa e fiscalizadora. Como atribuições previstas para esses conselhos destacam-se: “incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos níveis municipais, regionais, estaduais e do Distrito Federal” e “criar formas de interlocução entre os conselhos das cidades, nos âmbitos nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal, estimulando a troca de experiências” (BRASIL, 2004).

Em 2010, o Brasil tinha 1.231 municípios com conselho municipal de política urbana, o equivalente a 22,1% do total de municípios (IBGE, 2012). Embora baixa, essa proporção representou crescimento de 68,3% com relação a 2005, quando os conselhos de política urbana estavam presentes em apenas 731 cidades (13,1% do total de municípios). Em 2013, foram contabilizados 62.562 conselhos municipais de diversas políticas no país pelo levantamento da Secretaria-Geral da Presidência da República (BRASIL-SGPR, 2014).

Nota-se também a existência de conselhos com práticas semelhantes ao das cidades, além de nomenclatura variada com relação às temáticas urbanas, como Conselho de Desenvolvimento Urbano, Conselho de Desenvolvimento Territorial, Conselho das Cidades, Conselho de Gestão Urbana, Conselho do Plano Diretor, entre outras (BRAGA, 2015, p. 48). Mesmo com a atribuição prevista de instâncias permanentes, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras, é possível identificar muitos conselhos das cidades sem poder de deliberação, sem definições claras sobre o que deliberar e sem previsão dos efeitos das respectivas deliberações sobre a implementação das políticas urbanas (SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004).

Na institucionalização dos conselhos das cidades, está presente o ideário da gestão participativa como aprofundamento da democracia e do controle social na política urbana. Para além do que são considerados avanços democráticos significativos, não se pode negar os obstáculos e contradições para a concretização da democracia participativa, como apontam alguns autores (CICONELLO; MORONI, 2005; TATAGIBA *et al.*, 2002; TEIXEIRA *et al.*, 2009; SZWAKO, 2012).

Nas obras reunidas em Santos Júnior, Ribeiro e Azevedo (2004), por exemplo, é recorrente a identificação de que parte dos segmentos sociais, principalmente os mais vulneráveis, não têm a respectiva agenda de demandas representada nos conselhos. Isso se deve muito ao fato de eles não apresentarem vínculos associativos

com organizações sociais que os representem. As graves desigualdades sociais e econômicas dentro dos e entre os municípios impactam na capacidade de articulação – e, por isso, de inserção, dessas pessoas nas instâncias participativas. Desse modo, o Conselho passa a ter um papel mais burocrático – replicando as estruturas decisórias já existentes, do que de *locus* que amplia a inserção da sociedade civil no espaço das políticas públicas para partilha de poder. Vê-se assim a importância de se buscar compreender como se dá a inclusão das pessoas nessas institucionalidades e as alterações que tais espaços de participação enfrentam após o processo de mudanças previstas desde o golpe de 2016 – como cancelamento da Conferência Nacional das Cidades e o novo cenário político brasileiro após as eleições presidenciais de 2018.

Entre as mudanças no contexto da política urbana, destaca-se que, com a posse do atual Governo Federal em janeiro de 2019, ocorreu a extinção do Ministério das Cidades. O Decreto Nº 9.666/2019 prevê que as competências do Ministério das Cidades e Integração Nacional seriam reestruturadas no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

O MDR teria como atribuição os assuntos relacionados a: (i) política nacional de habitação; (ii) política nacional de saneamento; (iii) política nacional de mobilidade urbana; (iv) política de ordenamento territorial, (v) política nacional de desenvolvimento regional; (vi) política nacional de desenvolvimento urbano; (vii) política nacional de proteção e defesa civil; (viii) política de recursos hídricos; (ix) política nacional de segurança hídrica; e (x) política nacional de irrigação (BRASIL, 2019).

Com a extinção do Ministério das Cidades, a nova estrutura ministerial indica, em decreto, a integração das políticas de saneamento, mobilidade, habitação e planejamento do uso do solo. Para integrar tais políticas, definiu-se a estrutura da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, que tem como premissa implantar o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) por meio de ações diretas, com transferência de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e ações de mobilização e capacitação de agentes públicos. Desse modo, essa Secretaria previa seis áreas de atuação: apoio à elaboração de planos diretores, regularização fundiária, reabilitação de áreas centrais, prevenção e contenção de riscos associados a assentamentos precários, acessibilidade e conflitos fundiários urbanos (BRASIL, 2019).

Constata-se que, mesmo com as alterações institucionais, há previsão normativa e de diretriz da política pública voltada a garantir a atuação conjunta e cooperada para o desenvolvimento urbano. Porém, no primeiro semestre do Governo Bolsonaro, o MDR não estabeleceu as linhas de ação e o detalhamento de programas e projetos.

Ainda no cenário após as eleições presidenciais de 2018 no Brasil, destaque-se que diversos autores advertem do avanço da corrente política ultraliberal⁶ que impacta diretamente no papel do Estado, nas políticas públicas e nas formas de participação e controle social. Os ideários desse pensamento apontam para defesa de redução ou mesmo extinção dessas políticas e dos espaços de participação (FARIA, 2017; BOLLE, 2019; PIMENTEIRA, 2019).

Há, ainda, abdição no âmbito do Governo Federal de continuidade e adesão aos acordos internacionais firmados pelo Brasil – como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável⁷ (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU), e a continuidade dos compromissos assumidos na Conferência Habitat III, em Quito, Peru (2017), que definiu mundialmente a Nova Agenda Urbana⁸. Nos acordos internacionais, o roteiro da participação e governança democrática destacava-se com definição de metas e diretrizes para o fortalecimento dos espaços de participação e controle social. No início do Governo Bolsonaro também ocorreu a extinção dos espaços participativos do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades Nacional) e Conferência Nacional das Cidades.

⁶ Destaque-se que as políticas públicas implementadas na década de 1990, no cenário mundial e no contexto brasileiro, são pautadas pela lógica neoliberal. Essas políticas trazem no cerne a perspectiva de reforma do Estado, a formulação de políticas sociais que passam a ser condicionadas ao ajuste fiscal com enfoque de políticas setorializadas e fragmentadas (ANDERSON, 1995; PACHECO, 1998; BEHRING, 1998, 2003). Esse processo “acarreta ações focalizadas, na valorização do mercado financeiro e na fragmentação das políticas regionais, com o enaltecimento do ‘eficiente’ e do ‘poder local’” (PACHECO, 1998, p. 30). Porém, autores vêm discutindo uma fase superior ao neoliberalismo – com agendas de reforma impulsionadas por *think tanks* transmitidas pelos aparelhos privados de hegemonia, proteção social inexistente, empregos precários e anulação de investimentos sociais, em que os princípios essenciais do discurso democrático se transformam em ameaças concretas (TODOROV, 2012; WERMUTH; NIELSSON, 2018).

⁷ Para mais informações sobre os ODS e a participação e governança democrática previstas na Agenda 2030, indica-se a leitura do documento das Nações Unidas – Brasil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

⁸ O documento referência das discussões do Brasil para a Conferência Habitat III da ONU (Quito, 2015) sistematizou contribuições trazidas por representantes do Governo, da Sociedade Civil e especialistas, por meio das reuniões do ConCidades Nacional, da plataforma de participação virtual e do seminário presencial, realizado em 2015, apresentadas no livro “A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação” (IPEA, 2016).

Ressalte-se que, em abril de 2019, foi extinto o ConCidades Nacional, mediante o Decreto nº 9.759/2019, que revogou 35 conselhos nacionais. Em 13 de julho de 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, por unanimidade, conceder liminar para barrar o alcance do decreto que extingue todos os colegiados ligados à Administração Pública Federal, como os conselhos e comitês em que há participação da sociedade civil. Porém, o ConCidades Nacional não foi restabelecido.

A extinção do Conselho impactou também na continuidade da Conferência Nacional das Cidades, organizada pelo ConCidades Nacional. Essa conferência previa as diretrizes e a avaliação da política urbana nos municípios, estados e União. A organização das conferências municipais e estaduais estava vinculada ao calendário nacional e a eleição de representantes da sociedade civil para os conselhos, na maioria dos estados e municípios, ocorria no momento da conferência.

Os primeiros meses do Governo Bolsonaro geraram cenário incerto na condução e na estruturação das políticas públicas (GUÉNEAU *et al.*, 2019; SOBRINHO, 2019), o que impactou no processo de redesenho complexo no âmbito da política urbana nacional e reverberou nos canais participativos nos contextos estadual e municipal.

No Paraná, o Conselho Estadual das Cidades (ConCidades Paraná) continua em funcionamento, bem como os conselhos municipais no estado. No ConCidades Paraná, na ata da 42ª reunião, em 24 de julho de 2019, o Secretário-Geral do Conselho prevê o fortalecimento no âmbito estadual das instâncias participativas. A secretaria estadual do conselho assume o compromisso de realização da VII Conferência Estadual das Cidades⁹ para 2020, definindo diretrizes para os municípios do Paraná. Na mesma reunião, apresenta a continuidade do grupo de trabalho sobre unificação e acompanhamento dos conselhos municipais. Em Curitiba, na 52ª Reunião Ordinária do Concitiba, em julho de 2019, foi mencionada a necessidade de alteração da Lei do Conselho, mediante o vencimento dos mandatos que iriam até 2019. Ressalte-se que os demais conselhos atrelados à política urbana em Curitiba continuam em funcionamento.

⁹ Em 2016, foi realizada, no Paraná, a Conferência Estadual das Cidades com participação de 285 municípios. No mesmo ano, houve, também, conferências das cidades em diversos municípios e estados brasileiros, mas as propostas construídas para a política nacional e respectiva avaliação não foram apresentadas e validadas, mediante o cancelamento da Conferência Nacional das Cidades.

4.1 PLANEJAMENTO URBANO EM CURITIBA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Ao examinar a discussão de alguns autores sobre o planejamento urbano na trajetória brasileira (BONDUKI; ROLNIK, 1982; VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2000; FERREIRA, 2005), verifica-se que há consenso de que o processo de urbanização no Brasil é marcado pela lógica da produção desigual do espaço urbano e pela exclusão socioterritorial. Os autores destacam que o acesso à terra legal é privilégio de grupo restrito e o direito à cidade¹⁰ não é garantido como direito humano.

As matrizes normativas no Brasil, após a Constituição de 1988 e a promulgação do Estatuto da Cidade, preveem que o planejamento urbano deva garantir a função social da terra e os diversos instrumentos urbanísticos do acesso às cidades como direito de todos e responsabilidade do Estado. Tais preceitos, apesar de garantidos em lei e em diretrizes da política urbana, expressam o hiato entre o que está preconizado no âmbito legal e como, de fato, acontece na execução.

Maricato (2000) discorre sobre as incongruências entre o que se prevê no ideário do planejamento urbano e as necessidades da maioria da população do país ao apresentar “as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias” (MARICATO, 2000). A autora destaca que o urbanismo brasileiro (entendido como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta. Segue fazendo a crítica a grupos restritivos que majoritariamente ditaram, a partir de seus interesses, como deve ser o uso e a ocupação do solo e a produção das cidades na lógica de entender o acesso à terra somente como uma mercadoria (MARICATO, 2000, p. 122).

Na capital paranaense, o planejamento urbano é tido como de referência, já que Curitiba é conhecida mundialmente pelo discurso e pela imagem disseminada de “capital de primeiro mundo”, “capital ecológica”, “cidade do planejamento”, dentre outras conotações que valorizam o município com o aparato de “cidade modelo”.

¹⁰ Apresenta-se o conceito de Direito à Cidade como definido pelo sociólogo francês Henri Lefebvre no livro de 1968, denominado *Le droit à la ville*. Em síntese, o autor prevê o acesso à cidade como um direito de usufruto de toda sociedade – das qualidades e benefícios da vida urbana, compreendendo a *polis* como local de produção coletiva em que todos deveriam ter acesso aos seus bens e intervir nas decisões sobre a produção do espaço em que habitam (LEFEBVRE, 1991). Concepção também trabalhada pelo geógrafo David Harvey (2012) que complementa o conceito de direito à cidade como um direito humano. Tais preceitos se conectam com os princípios defendidos pela Reforma Urbana e materializam-se em normativas brasileiras, como por exemplo o Estatuto da Cidade (BRAGA; PESSALI, 2015).

Porém, ao analisar os dados do município (PNUD, 2013), identifica-se que a cidade apresenta alto percentual de desigualdade territorial como as demais cidades brasileiras e também a reprodução da lógica de planejamento a partir de disputa de interesses e grupos restritivos que direcionam a produção do espaço urbano – Curitiba tem 409 áreas de ocupações irregulares (IPPUC, 2017).

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (FJP, 2018), o déficit habitacional na Região Metropolitana de Curitiba (RMC) totaliza 79.949 unidades e um em cada oito curitibanos (12,75% da população, ou 214.014 habitantes em 62.601 domicílios) vive em ocupações irregulares. Um documento apresentado na abertura do V Fórum Urbano Mundial, da Organização das Nações Unidas (ONU), na cidade do Rio de Janeiro, em 2010, revela Curitiba como a 17ª cidade mais desigual do mundo (ONU, 2010). A periferização da pobreza vem sendo desenhada desde a década de 1970, baseada na seletividade de ocupação do solo urbano – na lógica centro *versus* periferia (MOURA, 2010). O município vivencia os processos marcados pela reestruturação produtiva (CHESNAIS, 2005) em que se destaca a atuação dos capitais internacionais, o que contribuiu no aprofundamento das contradições urbanas “marcadas pela oposição entre pobreza/riqueza e arcaico/moderno e contribuiu para a formação da territorialidade em Curitiba” (BITTENCOURT, 2019, p. 2).

Oliveira (2000), ao investigar a história do planejamento urbano da cidade, traça contexto institucional e político em que afirma que os projetos de planejamento urbano implantados em Curitiba nas últimas décadas estão relacionados a um projeto de cidade e a padrões institucionais recorrentes no planejamento urbano no Brasil. Assim, o êxito na aplicação dos planos em Curitiba não deve ser creditado apenas às soluções técnicas contidas no planejamento, mas, também, às condições políticas e econômicas que os impulsionaram (OLIVEIRA, 2000, p. 73).

Em breve histórico sobre os planos de Curitiba, destaca-se o “Plano Agache” (1927-1930). As ações desse plano têm início no período em que o município se ressentia de problemas como o congestionamento no tráfego, preocupações com o saneamento e, sobretudo, problemas resultantes do que era denominado “irracionalidade” do uso do solo, ou seja, a proliferação das favelas (OLIVEIRA, 2000, p. 63). A aplicação desse plano ocorreu principalmente após a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) em 1965. O Ippuc se constitui como autarquia e órgão vinculado à administração pública municipal, tendo por finalidade coordenar e monitorar o planejamento urbano da cidade.

O que é especialmente particular a Curitiba é o primado do planejamento técnico, representado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). A institucionalização do planejamento pela criação de um órgão de planejamento, mas também como órgão de controle e monitoramento, tendo seus méritos em permitir a continuidade do planejamento para além das mudanças de gestão do governo. (COELHO, 2015, p. 34).

No ano de sua criação, o Ippuc ficou com a responsabilidade de monitorar projetos da prática do planejamento urbano e de implementar o Plano Preliminar de Urbanismo (PPU). O PPU foi um plano diretor implementado no município em 1966, cujo objetivo era a reordenação da cidade, capaz de modernizá-la e prepará-la para o desenvolvimento econômico. O PPU reordenou a cidade em estrutura linear pela implantação de eixos estruturais centro-bairro e de vias rápidas, transporte coletivo em pistas exclusivas. As ações decorrentes desse plano influenciaram o zoneamento e o uso do solo e, ainda, o adensamento populacional nesses eixos – ou seja, grandes prédios ao longo de eixos denominados estruturais lineares.

O efeito mais visível desses eixos estruturais lineares foi o de avalizar um valor suplementar aos espaços centrais, já encarecidos, e gerar um estoque para a respectiva expansão, os quais se tornaram prioritários para os investimentos públicos e privados. Houve, também, a necessidade de maior infraestrutura viária no município, a ampliação dos empreendimentos verticalizados e a valorização do uso do solo em toda essa extensão (OLIVEIRA, 2000).

Legalmente, o Plano Diretor de 1966 continua vigente. A Lei de 2004 realizou a adequação do plano segundo as previsões do Estatuto da Cidade, sendo necessário o processo de revisão a cada 10 anos. No caso de Curitiba, esse processo de revisão foi finalizado com as alterações da Lei do Plano Diretor em 2015.

Na análise de Souza (2001), o planejamento urbano perpassa a homogeneização de interesses e escolhas “pois atuam dividindo certos espaços, integrando, combinando ou bloqueando outros, reforçando as hierarquias sociais e normalizando comportamentos” (SOUZA, 2001, p. 110). Desse modo, o planejamento urbano perpassa o empreendimento discursivo estratégico, mas também impacta na divisão do espaço da cidade e para a codificação dos novos fluxos populacionais, as respectivas experiências e relações (BITTENCOURT, 2019, p. 2).

Na interpretação de Sánchez (2003), o que ocorreu na capital em relação ao planejamento urbano, no decorrer das últimas décadas, foi o movimento político de alastrar a ideia de cidade de sucesso e promover a reinvenção dos lugares que estavam diretamente associados aos arranjos particulares e às relações de

interesses. Os governos tinham necessidade de proporcionar “[...] visibilidade internacional a seus projetos e ações urbanas, visando a um trânsito notável junto às agências multilaterais que, por sua vez, garantirão futuros financiamentos para novos projetos de interesses específicos” (SÁNCHEZ, 2003, p. 15).

A discussão de Skocpol (1989) colabora na análise sobre a atuação do Estado enquanto formulador e executor de políticas públicas e sua autonomia relativa. Ele, junto com as demais instituições políticas, influencia fortemente a cultura política, a estratégia assumida pelos atores e a agenda dos pontos a serem objetos da ação estatal. “[...] certamente, nesta perspectiva, o Estado não é todo; também outras organizações e agentes modelam as relações sociais e a política, por isto é relevante estudar a estrutura de ações que são estabelecidas entre os atores” (SKOCPOL, 1989, p. 14, tradução nossa).

Nesse sentido, a discussão sobre isomorfia institucional¹¹ (DIMAGGIO; POWELL, 2005) caracteriza a homogeneização institucional em que Estado e grupos de interesse específicos detêm o papel importante de racionalizadores de políticas. Em síntese, preveem de maneira conjunta a equalização de interesses em termos de estrutura, cultura e resultados. Observa-se que no planejamento urbano de Curitiba, desde a década de 1970, agiram grupos de poder que se mantiveram ao longo de quase quatro décadas, a isomorfia coercitiva (DIMAGGIO; POWELL, 2005), que se foi apresentando como pressões formais, também pressões informais, exercidas sobre as organizações e pelas expectativas culturais da sociedade, com diversas organizações atuando no planejamento municipal.

Oliveira (2000) indica algumas entidades representativas, em torno de organização de interesses, e a relação entre empresários e urbanistas como atores que devem ser considerados pessoas-chave no modelo de conformação do planejamento urbano em Curitiba. Isso se deve à incidência em projetos em comum e, em alguns momentos, à relação de proximidade entre eles. A interpretação de Lavalle e Szwako (2015) indica que Sociedade Civil e Estado vão estabelecendo conexões a partir de amplos processos de interação, de acertos institucionais, de

¹¹ Os autores DiMaggio e Powell (2005) fazem análise de três mecanismos por meio dos quais ocorrem mudanças isomórficas institucionais: isomorfismo coercitivo, que deriva de influências políticas e do problema da legitimidade; o isomorfismo mimético, que resulta de respostas padronizadas à incerteza; e o isomorfismo normativo, associado à profissionalização. Essa é uma tipologia analítica e para a análise sobre planejamento urbano em Curitiba daremos destaque para o isomorfismo coercitivo.

compartilhamento de projetos políticos (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006), de redes de influência de atores, o que estabelece polos de mútua constituição ou codeterminação (LAVALLE; SZWAKO, 2015, p. 160).

Dentre as principais organizações empresariais indicadas por Oliveira (2000) com influência no planejamento urbano em Curitiba, destacam-se o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná, o Sindicato da Associação Comercial do Paraná, a Federação das Indústrias do Estado do Paraná, a Associação Paranaense de Empreiteiros de Obras Públicas, a Associação de Empresas do Mercado Imobiliário e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Locação de Imóveis (OLIVEIRA, 2000, p. 123). Muitas dessas organizações continuam no processo de inserção no planejamento urbano em Curitiba – agora em novas inserções, a partir das instâncias de participação cidadã, controle social e na articulação de forças internas e externas ao governo (BRAGA, 2015, p. 78).

Oliveira (2000) indaga a importância histórica aferida aos técnicos do planejamento urbano como principais sujeitos responsáveis pelas transformações em Curitiba e destaca a inter-relação com alguns grupos de interesse. Segundo Benvenuti (2014), os investimentos realizados em infraestrutura (abastecimento, esgotos, pavimentação etc.), o zoneamento urbano e a legislação do uso do solo – que tradicionalmente são áreas de competência do município, afetam os interesses de dois dos setores mais importantes do conjunto do empresariado local: o da construção civil e aquele que se dedica à especulação imobiliária (BENVENUTTI, 2014, p. 6).

Tais análises colocam em xeque a discussão sobre a realidade (prática urbana) e o urbanismo tecnocrata. Esse último, enquanto discurso técnico de neutralidade, encobre o respectivo conteúdo ideológico e político no processo das intervenções. “A ideia de um grupo técnico, politicamente neutro e comprometido com as questões sociais, extensivamente divulgada pela imprensa, ocultaria ambições e a atuação de grupos ligados ao setor imobiliário, construção, industrial e de transporte em Curitiba” (BENVENUTTI, 2014, p. 8), vinculantes nas relações de poder para a definição do planejamento urbano municipal.

É relevante destacar que, nos últimos 30 anos, a gestão municipal de Curitiba teve poucas alterações na estrutura de poder. Felix (2014) discorre sobre o histórico

dos modelos de gestão municipal da Prefeitura de Curitiba, e Frey (2007)¹², sobre o planejamento tecnocrático de Curitiba e governança urbana.

Destaca-se que em Curitiba, durante as últimas quatro décadas, ocorreram dois momentos de alternância de grupos de poder. O primeiro, segundo Oliveira (2000), foi na década de 1980 com duas gestões seguidas do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), com os prefeitos Maurício Fruet (1983-1985) e Roberto Requião de Mello e Silva (1986-1988). Apesar de apresentar como ênfase do plano avanços na área social, esse grupo não conseguiu superar o discurso tecnocrático materializado nas obras orientadas pelo Plano Diretor (OLIVEIRA, 2000, p. 57-58) – principalmente aquelas que redesenharam a cidade por meio das vias expressas do transporte coletivo.

A segunda alternância foi feita com o Partido Democrático Trabalhista (PDT), gestão de Gustavo Fruet (2013-2016), que previa a implementação de cultura participativa, ampliando o papel do cidadão na governança pública, com destaque para o papel do Instituto Municipal de Administração Pública (Imap, daqui por diante). O Imap previa ações na Prefeitura de Curitiba e municípios da RMC com a proposta de formação, capacitação e qualificação dos servidores públicos a partir de um modelo alternativo de gestão pautada na Administração Pública Deliberativa (BRUGUÉ; OLIVERAS; SÁNCHEZ, 2011; TARRAGÓ; BRUGUÉ; CARDOSO JÚNIOR, 2015). Nesse modelo de gestão, destacava-se a valorização da participação cidadã e o papel dos conselhos de políticas públicas.

Contudo, no âmbito do planejamento urbano, pela análise de Coelho (2015), as reflexões apresentadas indicam alguns avanços no processo de verificação do Plano Diretor (2013-2015) no que tange a revisão de 2004, mas a participação da população

¹² Na análise das gestões de Curitiba, Klaus Frey (2007) perpassa o Governo Lerner (1982-1992) destacando a abordagem tecnocrática de planejamento. Segue o mesmo campo político, pelo Governo Cássio Taniguchi (2001-2004), mas com a introdução do Modelo Colaborativo de Curitiba. O novo modelo de gestão apresentava-a como estratégica, compartilhada, descentralizada, intersetorial e voltada para resultados – declaradamente inspirado no novo gerencialismo, como tendência da governança urbana ao ampliar as parcerias público-privadas (FREY, 2007, p. 145). Na sequência, Beto Richa (2004-2012) assume a prefeitura como candidato da situação. Sua campanha teve o apoio de Jaime Lerner, líder do grupo político dos urbanistas. Porém, o programa do Governo Richa apresenta, de modo menor, o tema do planejamento urbano e amplia a discussão sobre saúde – destacando atuação revezada com o vice Luciano Ducci e ênfase no programa “Mãe Curitibana”. Nessa gestão, o modelo tinha enfoque em grupos funcionais, agregando diversos órgãos na decisão de colegiado estratégico (2005-2008). No segundo mandato (2009-2012), a ênfase do Governo Richa era na Gestão de Resultados: experiências de contratualização, em que enfocava prioridades via ações e metas em documento denominado “Diretrizes e Bases de Contrato de Gestão” (FELIX, 2014).

se deu de forma incipiente, sem disponibilização de diagnósticos e avaliação do plano anterior.

As oficinas prévias foram regionalizadas, e tiveram baixa adesão da população. Houve a disponibilização de uma cartilha na internet, mas em linguagem pouco acessível e não aconteceram campanhas na mídia ou em outros formatos participativos com a finalidade de mediação do cotidiano das comunidades com a importância do Plano Diretor. Muitas intervenções nas audiências se referiam a demandas por serviços ou equipamentos municipais que foram direcionados aos setores responsáveis para respostas pontuais, não se fazendo a conexão da demanda com o contexto maior do planejamento urbano. (METZNER, 2015, p. 38).

Embora propostas da população tenham sido incluídas no texto final, a gestão democrática restringiu-se principalmente a consultas (METZNER, 2015), sendo a revisão do plano coordenada pelo Ippuc.

Na gestão de Rafael Greca (2017-2021) – que desde 2019 é filiado ao partido Democratas (DEM), retoma-se o projeto de urbanistas que há décadas cumprem hegemonia na definição do planejamento urbano. Destaca-se a participação da prefeitura no “Projeto Curitiba 2035”, uma iniciativa da Prefeitura de Curitiba, Comunitas e Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep), que visa a orientar o processo de planejamento e governança de Curitiba para as próximas duas décadas. A fala do prefeito Rafael Greca no lançamento do documento, em 08 de maio de 2018, explicita que “Curitiba busca a cultura da inovação sem perder a tradição. Somos nós que fazemos o futuro” (www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-2035-apresenta-as-bases-para-o-futuro-da-cidade). O projeto vincula poder público, iniciativa privada e representantes da sociedade civil organizada (destacando organizações não governamentais específicas e universidades convidadas). O Comitê Executivo é um grupo de composição fixa de representantes das instituições parceiras no Projeto Curitiba 2035 que tem como premissa acompanhar todas as etapas do plano, garantindo as diretrizes das atividades e que os processos previstos sejam operacionalizados. O grupo é constituído no formato de comitê gestor pelas seguintes instituições: Sistema Fiep, Comunitas, Instituto Arapyaú, Instituto Atuação, Instituto Votorantim, Prefeitura Municipal de Curitiba – Agência Curitiba, Ippuc, Secretaria Municipal de Planejamento e Administração (Seplad) e Secretaria Municipal de Informação e Tecnologia (SIT).

A proposta está vinculada a projetos de *smart cities*¹³ internacionais e soma-se a características da nova economia ligada ao desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TICs, daqui por diante) e da inovação. Tais modelos incidem na necessidade da formação de sistemas regionais de inovação ou ecossistemas da inovação, com o indicativo de solução de problemas econômicos e sociais dos mais diferentes espaços urbanos e regionais.

Se, por um lado, a proposta vincula-se ao discurso de cidades sustentáveis, inovadoras e com uso da tecnologia, por outro, vê-se a recorrência de uma linguagem do mundo dos negócios urbanos e cidades-empresas que competem entre si (VAINER, 2013; CARLOS, 2015) – destaque para o discurso da tecnologia e das ações “inovadoras”, não para a redução dos males da desigualdade crescente, criada nas relações das cidades, com a profusão do desemprego estrutural e o alto custo da terra urbana. Por outro lado, destaque também no apoio à função de negócios, logística, ênfase na competitividade entre os municípios, mensurada na inserção internacional, como elemento central do desenvolvimento (NASCIMENTO, 2019, p. 7).

Também se destaca que há diversas institucionalidades de participação e controle social previstos nas políticas do município. Desse modo, é relevante problematizar como iniciativas paralelas vão se conformando no planejamento urbano e podem impactar em sobreposições ou deslegitimar decisões que têm maior representação e representatividade nas pluralidades de organizações, entidades e formas de associativismo.

No planejamento de Curitiba, é importante frisar que, além de grupos de distintos setores que se articulam e se organizam em projetos de interesses, principalmente econômicos, destacados por Oliveira (2000), Souza (2001), Frey (2007), Benvenuti (2014) e Bittencourt (2019), também há incidência de organizações

¹³ Existem muitas definições de *smart cities* e abordagens sobre "cidades inteligentes" foram entendidas de formas diferentes por pessoas e setores diferentes. Algumas definições consideram que cidades inteligentes são aquelas que têm infraestruturas física, social, institucional e econômica “inteligentes”, garantindo, simultaneamente, centralidade dos cidadãos em um ambiente sustentável. Outras, referem-se a características-chave definidas por fatores distintos (por exemplo, economia inteligente, mobilidade inteligente, pessoas inteligentes, ambiente inteligente, vida inteligente, governança inteligente) e focam no uso estratégico de novas tecnologias e de abordagens inovadoras para melhorar a eficiência e competitividade das cidades. “[...] Uma cidade sustentável inteligente é uma cidade inovadora que utiliza as TIC e outros meios para melhorar a qualidade de vida, eficiência da operação e serviços urbanos, e competitividade, assegurando ao mesmo tempo atender às necessidades de gerações presentes e futuras no que diz respeito aos aspectos econômicos, sociais e ambientais” (ONU-HABITAT, 2015, p. 1).

populares que operam com demandas distintas, principalmente nos movimentos de luta por moradia, que envolvem ações coletivas de caráter reivindicatório inclusivo e de mobilização social¹⁴ com enfoque em pautas vinculadas ao movimento pela Reforma Urbana.

Nessa faceta, a participação passa a ser pautada em ações de planejamento e ligada à proposta dos direitos sociopolíticos dos cidadãos e na incidência no acompanhamento, formulação e fiscalização das políticas públicas por diversos atores e sujeitos coletivos de bases populares. Isso implica na existência de confrontos, distintas ideologias e disputas por projetos societários antagônicos. (BRAGA, 2017, p. 14).

O trabalho de Gusso (2017) apresenta o associativismo das organizações de bairro e as intervenções socioestatais em Curitiba, em que se caracteriza a lógica das relações de Estado e organizações da Sociedade Civil. Gusso explicita o papel das administrações regionais em Curitiba¹⁵ e como se manifesta o exercício da representação e das intermediações socioestatais nas relações com lideranças, bem como na construção da base de apoio à gestão local (GUSSO, 2017).

Gusso (2017) destaca a atuação da Federação Comunitária das Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana (Femoclam), entidade que congrega cerca de 1.300 associações de moradores na Grande Curitiba. Ainda, a atuação da federação democrática das associações de moradores, clube de mães e entidades beneficentes e sociais de Curitiba e região metropolitana (Femotiba), fundada em 2005, a partir da ruptura com a Femoclam (GUSSO, 2017). O autor apresenta o papel dessas associações referente ao exercício da participação, representação e reivindicação de interesses.

O planejamento urbano em Curitiba, participação e controle social perpassa processos sociais, culturais, simbólicos, ações coletivas, institucionalidades e projetos políticos em disputa, destacando-se neste fragmento a análise dos atores, interesses e estratégias na formulação de políticas públicas, aqui com enfoque na política urbana. Para Skocpol (1989), a formulação das políticas depende de muitos fatores estratégicos. Ele define capacidade estatal como “habilidade do Estado de

¹⁴ Também referências relevantes sobre movimentos populares, pautas reivindicatórias e associativismo de grupos populares em Curitiba, citam-se estudos exploratórios que tratam dessa temática (NEVES, 2006; POLLI; GUSSO, 2013; BRAGA, 2017; GUSSO, 2017).

¹⁵ Curitiba está dividida atualmente em 10 administrações regionais, a saber: Bairro Novo, Boa Vista, Carmo/Boqueirão (a primeira), Cajuru, CIC, Matriz/Rui Barbosa, Pinheirinho, Fazendinha/Portão, Santa Felicidade e Tatuquara (CURITIBA, 2019).

implementar seus objetivos e fazê-lo chegar a diversos grupos sociais e territoriais” (SKOCPOL, 1989, pp. 9-10).

A análise sobre a trajetória do planejamento urbano em Curitiba contribui para esta pesquisa ao aproximar a identificação de redes de organizações, relações de poder e disputas de interesses que se (re)produzem na construção da política urbana. Tais reflexões fornecem elementos para ampliar a abordagem sobre a inserção de atores nos canais (formais e informais) de participação social, governança, poder local e a atuação nos conselhos de política urbana.

4.2 CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM CURITIBA: MÚLTIPLAS INSTITUCIONALIDADES

Referente às institucionalidades dos conselhos, parte-se da premissa de que essas instâncias têm como objetivo o planejamento, a fiscalização, a deliberação e o controle na operacionalização das políticas públicas de responsabilidade do Estado (RAICHELIS, 1998; TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA, 2005; KAUCHAKJE, 2007; SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; COELHO, 2004).

Constata-se que há diversidade de conselhos com estruturas e finalidades distintas e com características variadas em relação ao desenho institucional e à proposição de objetivos, definição de paridade e caráter de atuação.

A abordagem de Gohn (2004, 2011) adverte que para a análise empírica dos conselhos é necessário munir-se de um conjunto de instrumentos e recursos metodológicos para avaliar a natureza, estrutura e composição entre os representantes, pois os conselhos constituem-se em diferentes períodos da história e a formação dessas institucionalidades vão criando desenhos que precisam ser mensurados a partir dos efeitos e resultados.

Kauchakje (2007, p. 93) distingue diversos desenhos com especificidades de atuação – como: conselhos populares, conselhos de políticas públicas setoriais, conselhos de políticas de direitos específicos, conselhos administrativos, conselhos fiscais, conselhos de programas, conselhos tutelares, conselhos populares e comunitários, buscando estabelecer as finalidades e divisão de competências distintas desses canais de participação.

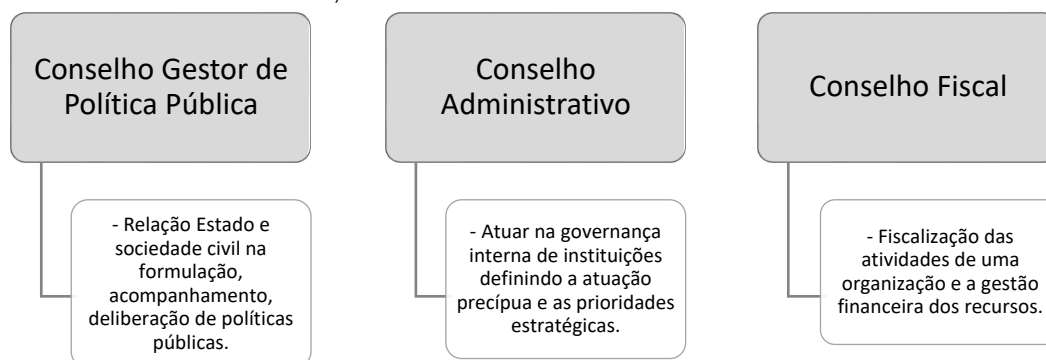
Nesta pesquisa, pretende-se compreender a natureza e a estrutura dos conselhos municipais relacionados à política urbana em Curitiba, sendo divididos por conselhos gestores de políticas públicas, conselhos fiscais e conselhos administrativos. Optou-se por ampliar a análise para além dos conselhos gestores, mediante a constatação de que os conselhos fiscais e administrativos também impactam nas decisões sobre a política urbana municipal e, ainda, porque em alguns dos conselhos administrativos e fiscais há participação da sociedade civil organizada.

Referente aos conselhos gestores de políticas públicas, eles têm como característica principal a relação entre Estado e Sociedade Civil no planejamento, na formulação, na fiscalização e na deliberação de políticas públicas na “gestão pública estatal via parcerias com a sociedade civil organizada. Tais conselhos representam a possibilidade da institucionalização da participação via sua forma de expressão – a co-gestão na relação direta entre sociedade civil e estado” (GOHN, 2004, p. 187).

Já os conselhos de administração são relacionados à governança pública, que, na visão de Eli Diniz (2015), expressa-se como a capacidade do governo de implementar as respectivas ações unindo um conjunto dos mecanismos e procedimentos que se relacionam com a dimensão participativa e plural, incorporando visões dos vários segmentos. Os conselhos administrativos têm um corpo de membros, eleitos ou designados, que conjuntamente supervisionam as atividades de uma organização pública ou privada. Atuam como instâncias internas de governança que têm o caráter de definir as principais ações a serem executadas pelo órgão de vinculação (TCU, 2014). Os conselhos administrativos têm o caráter de órgão colegiado encarregado do processo de decisão de uma organização em relação ao direcionamento estratégico de prioridades e atuação precípua institucional (IBGC, 2017).

Na distinção da finalidade dos conselhos fiscais, eles têm como premissa fundamental a organização da fiscalização das atividades e notadamente a gestão financeira dos recursos. O conselho fiscal é o órgão ao qual cabe a responsabilidade de responder ao cidadão ou a instituições sobre as atividades e movimentações financeiras de uma organização. Como premissa, o Conselho Fiscal fará a administração de organizações determinada por um sistema legal que verifica as contas e fiscaliza os administradores e ações institucionais (MENDONÇA, 2001).

FIGURA 3 - PRINCIPAIS CARACTERIZAÇÕES DA NATUREZA DO CONSELHO GESTOR DE POLÍTICA PÚBLICA, CONSELHO ADMINISTRATIVO E CONSELHO FISCAL



FONTE: A autora (2019)

Na análise sobre a natureza dos conselhos, observa-se que todos eles são relacionados ao processo de formação colegiada e com a proposta de partilha de poder entre os conselheiros, mas a especificidade da respectiva composição em competências indica-se como distinta.

Para Gohn (2004, p. 180), as discussões sobre a natureza e a própria implantação dos conselhos decorrem das várias lacunas existentes, tais como: a criação de mecanismos que lhes garantam o cumprimento do planejamento; instrumentos de responsabilização dos conselheiros pelas respectivas resoluções; estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias dos conselhos; ampla discussão sobre as restrições orçamentárias e devidas origens; existência de uma multiplicidade de conselhos no município, todos criados recentemente, competindo entre si por verbas e espaços políticos; não existência de ações coordenadas entre eles.

Em Curitiba, a divisão dos conselhos que têm relação direta com os setores que compõem a política urbana os abarca na natureza como conselhos gestores, fiscais e administrativos, divulgados no âmbito do portal de transparência municipal por meio do “Portal dos Conselhos”.

Referente ao levantamento dos conselhos municipais que estão no Portal dos Conselhos, foi realizada a divisão em quatro áreas principais: (i) Conselhos Municipais – Área Social; (ii) Conselhos Municipais – Área Cidade e Meio Ambiente; (iii) Conselhos Municipais – Área Administrativa; (iv) Conselhos Municipais – Área Fiscal.

As informações sistematizadas apresentam as seguintes definições de organização de estrutura dos conselhos de Curitiba, divididos em quatro áreas:

- 1) **Área Social:** são os conselhos com vinculação direta à Fundação de Ação Social de Curitiba. Eles têm vinculação direta com os conselhos relacionados à Fundação e políticas setoriais.
- 2) **Área Cidade e Meio Ambiente:** são os conselhos com vinculação à área de política urbana e meio ambiente, tendo como condição os espaços de relação entre o Poder Público e a Sociedade Civil no planejamento territorial e política de proteção ambiental.
- 3) **Área Administrativa:** são conselhos com vinculação direta de colegiado formado por órgãos do Poder Público que têm como referência o direcionamento estratégico e a tomada de decisões de acordo com a finalidade da política pública.
- 4) **Área Fiscal:** são conselhos cuja função é fiscalizar as ações praticadas pelos administradores e opinar sobre as contas (demonstrações financeiras, modificações de capital, incorporação). Para isso, os membros do conselho fiscal reúnem-se para analisar os assuntos de sua competência e emitem pareceres e manifestação a respeito.

Para a produção da pesquisa, a ênfase de análise dos conselhos estará relacionada aos setores da política urbana que tenham vinculação com o debate sobre habitação, mobilidade e transporte, planejamento territorial e uso do solo e saneamento. Desse modo, apresenta-se a divisão dos conselhos conforme proposta apresentada pela Prefeitura de Curitiba e explicitadas no Quadro 5 abaixo.

QUADRO 5 – CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA: DIVISÃO DE ÁREAS DO PORTAL DOS CONSELHOS

ÁREAS	CONSELHOS
Área Cidade e Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> – Conselho Municipal da Cidade de Curitiba. – Conselho Municipal de Transporte. – Conselho Municipal de Trânsito (Comutran). – Conselho Municipal de Urbanismo (CMU). – Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA).
Área Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> – Conselho de Administração da Cohab¹⁶. – Conselho de Administração da Urbs¹⁷. – Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. – Conselho Administrativo do Ippuc.
Área Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> – Conselho Fiscal da Cohab¹⁸. – Conselho Fiscal da Urbs.

FONTE: Portal dos Conselhos (2019)

¹⁶ Não foram disponibilizados para esta pesquisa os dados do Conselho de Administração da Cohab.

¹⁷ Não foram disponibilizados para esta pesquisa os dados do Conselho de Administração da Urbs.

¹⁸ Não foram disponibilizados para esta pesquisa os dados do Conselho Fiscal da Cohab.

Sobre a estruturação dos conselhos municipais em Curitiba, a Lei Nº 14.182/2012 do município prevê que os conselhos de políticas públicas municipais devem utilizar instrumentos legítimos disponíveis para divulgar as respectivas atribuições, objetivos, atividades e realizações, sendo obrigatória a publicação dessas informações em sítios oficiais acompanhadas de dados sobre ações, despesas, concretização de metas e outras informações necessárias para o conhecimento e acompanhamento público das funções.

Também devem informar a lei municipal que os instituiu, os nomes dos conselheiros, as pautas e o local das reuniões, bem como disponibilizar os termos de ata das reuniões realizadas e resoluções produzidas no processo de deliberação. Identificam-se no âmbito municipal os limites do município no cumprimento legal sobre as informações a respeito dos conselhos. A pesquisa proposta para esta tese pretende mostrar que, no âmbito municipal, há diversos limites para o cumprimento da legislação municipal sobre o acesso a informações e divulgação desses canais participativos.

Pretende-se caracterizar o desenho institucional de oito conselhos municipais de Curitiba na descrição do histórico, dos principais objetivos e da estrutura da política urbana. Optou-se por apresentar, em um primeiro momento, o panorama descritivo genérico de tais instâncias, uma vez que foram localizados trabalhos de produção científica relacionados a dois conselhos apenas: Conselho Municipal da Cidade de Curitiba (BRAGA, 2015; BRAGA; PESSALI, 2018) e Conselho Municipal de Urbanismo (MAFRA, 2017, 2019). Somente no Conselho da Cidade e no Conselho de Administração do Ippuc foram encontrados o histórico de criação e as informações gerais dos conselhos em *sites* de busca e registros formais.

4.2.1 Conselho Municipal da Cidade de Curitiba (Concitiba)

Em Curitiba, a Lei Orgânica Municipal de 1990, no artigo 79, prevê que a atuação do município atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo sobre a criação dos conselhos municipais nas diversas áreas. Eles serão integrados por representantes populares dos usuários dos serviços públicos, e o município disciplinará sobre a composição e o funcionamento.

Atendendo à Lei Orgânica, a implementação do Concitiba ocorreu por meio da Lei nº 12.579, de 18 de dezembro de 2007. A primeira reunião ocorreu em julho de 2008 e vem se repetindo com frequência bimensal desde então. A lei de criação do Concitiba o descreve como unidade colegiada, fiscalizadora e consultiva, vinculada por linha de tutela e subordinação ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc).

As competências antevistas para o Concitiba incluem propor, acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do Plano Diretor de Curitiba, bem como dos planos setoriais, programas e projetos de desenvolvimento urbano dele decorrentes. Além disso, cabe ao Conselho promover e coordenar as conferências municipais da cidade (CURITIBA, 2007).

Desde a primeira gestão do Concitiba, é discutido o emparelhamento numérico com o ConCidades Nacional. A primeira gestão do Concitiba, de 2008 a 2010, continha 15 conselheiros titulares e o mesmo quantitativo de suplentes. Os conselheiros viriam de quatro segmentos diferentes: seis do Poder Público, três dos setores produtivos envolvidos com o desenvolvimento urbano; três representantes dos setores acadêmico, profissional ou não governamental (pensando-se em um representante de cada setor citado), e três de instituições ligadas aos movimentos populares ou grupos sociais ligados a políticas públicas urbanísticas (CURITIBA, 2008).

Na segunda gestão, de 2010 a 2012, houve ampliação para 16 representantes titulares. O segmento antes identificado pela área acadêmica, ao qual eram reservados três assentos, passa a ser identificado por “setor acadêmico, profissional, não governamental e dos trabalhadores”. Cada um dos quatro subgrupos ali mencionados tem um assento no Conselho (CURITIBA, 2010).

Mencionou-se acima que o Concitiba foi implantado com caráter consultivo e fiscalizatório. Em três das seis conferências municipais da cidade de Curitiba foi deliberada a indicação para que o Conselho tivesse maior poder de decisão e incidência na política urbana municipal, assumindo também caráter deliberativo. A deliberação das conferências, porém, não foi instituída.

Essas são características básicas do desenho institucional do Concitiba. A partir dele será delimitado o recorte da pesquisa da tese, mediante o fato de o Concitiba prever nas atribuições a integração da política urbana em Curitiba e a perspectiva intersetorial da composição e estrutura.

4.2.2 Conselho Municipal de Urbanismo (CMU)

O Conselho Municipal de Urbanismo (CMU) é a principal instituição municipal responsável pela liberação de alvarás de edificações ou para utilização do solo, sendo um dos principais agentes para a limitação e regulamentação do exercício do direito de construir.

O CMU foi instituído pela Lei Nº 7.701/1991¹⁹ e a norma indica, no primeiro artigo, que o órgão é vinculado à Secretaria Municipal do Urbanismo, com natureza consultiva e deliberativa, de julgamento das questões referentes à matéria urbanística – destarte, colaborando para a formulação da política urbana municipal.

As atribuições estão vinculadas à emissão de decisões sobre dissensões de legislação, omissões ou casos denominados permissíveis, relacionados ao planejamento urbano, zoneamento do solo, licenciamento de construções e parcelamento do solo.

Em 2015, no período da Gestão Fruet, o CMU sofreu alteração pelo Decreto Nº 337 para incluir a representação da sociedade civil organizada no âmbito do Conselho e alterar as funções. Além de decidir sobre os casos permissíveis e interpretar a aplicação da legislação urbana, passou a ser de competência do CMU julgar questões referentes à matéria urbanística, deliberar acerca da política urbana municipal, analisar questões relativas ao Plano Diretor, propor diretrizes para áreas públicas, propor resoluções e debater projetos de lei de interesse urbanístico.

A respeito da Sociedade Civil, o Decreto prevê as entidades que participarão do Conselho, a saber: Associação Comercial do Paraná (ACP), Federação do Comércio do Paraná (Fecomércio), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Instituto dos Engenheiros do Paraná (IEP) e Sindicato dos Engenheiros do Estado do Paraná (Senge-PR).

Já em 2017, sob a gestão de Rafael Greca, pelo Decreto Nº 678, o CMU teve retirada a antiga competência de debater propostas sobre projetos de lei de interesse urbanístico (prevista anteriormente no inciso VI do artigo 2º do Decreto Nº 337/2015). Também se estabeleceu, no inciso III do artigo 3º do mesmo decreto, que a

¹⁹ O desenho inicial do CMU surgiu durante a elaboração da primeira lei de zoneamento de Curitiba, ainda que com denominação diferente, especificamente através do artigo 5º da Lei Nº 1.875, de 1960, que estabeleceu a criação da Comissão de Zoneamento (CZ). Para aprofundamento de informações do histórico do CMU, indica-se a leitura da pesquisa de Mafra (2017) “Decidindo sobre o construir: os impactos do conselho municipal de urbanismo no planejamento urbano de Curitiba”.

Procuradoria-Geral do Município participaria de modo a prestar assessoramento jurídico, porém sem direito a voto, o que não ocorria durante a Gestão Fruet (CURITIBA, 2017).

Houve também mudanças em relação ao desenho interno, pois o Decreto Nº 678/2017 não prevê a existência do Conselho Deliberativo nem do Conselho Superior, que anteriormente eram previstos no artigo 5º do Decreto Nº 337/2015. As comissões de usos comerciais e de edificação, uso e ocupação do solo continuam a existir, previstas, respectivamente, nas alíneas 1 e 2 do artigo 3º.

Conseqüentemente, essa mudança trouxe alterações na composição dos membros do Conselho: secretarias do município, como do Meio Ambiente (SMMA), de Trânsito (Setran) e de Obras Públicas (SMOP), que antes integravam o CMU, passam a contar com apenas duas vagas para titular e duas vagas para suplente, distribuídas para as comissões de julgamento. A Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Sedpd), por sua vez, foi retirada do Conselho, perdendo a representação na Comissão de Edificação, Uso e Ocupação do Solo.

Mesmo o Decreto Nº 678/2017 prevendo que o CMU seria disciplinado por seu regimento interno, esse ainda não foi promulgado até a redação desta tese. As dúvidas se referem principalmente à atuação dos órgãos internos ao Conselho que foram extintos, como o Conselho Deliberativo e o Conselho Superior e, conseqüentemente, qual será o fluxo das decisões tomadas pelo CMU.

4.2.3 Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA)

O Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA) da cidade de Curitiba foi implementado pela Lei Municipal nº 7.833, de 19 de dezembro de 1991, tendo como prerrogativa prevista no artigo 38: “Assessorar, estudar e propor as diretrizes políticas governamentais para o meio ambiente e deliberar no âmbito de sua competência sobre os recursos em processos administrativos, normas e padrões relativos ao meio ambiente” (CURITIBA, 1991).

Os processos eleitorais previstos para o CMMA ocorrem a cada dois anos conforme previsão legal. Os conselheiros reúnem-se em plenária a cada dois meses com a participação de membros da Sociedade Civil e do Poder Público. O Conselho delibera sobre os recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA), e tem a

função de opinar e assessorar o poder executivo municipal – a Prefeitura, suas secretarias e o órgão ambiental municipal, nas questões relativas ao meio ambiente, analisar e opinar sobre a ocupação e uso dos espaços territoriais de acordo com limitações e condicionantes ecológicos e ambientais específicos da área. O Regimento Interno é estabelecido pelo Decreto Nº 691, de 23 de agosto de 1995. Ao órgão compete: aprovar e acompanhar a política ambiental do município, promovendo orientações quando necessário; estabelecer normas e padrões para manter a conservação do meio ambiente; decidir sobre multas e penalidades impostas pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

O Conselho ainda analisa, todos os anos, o plano de aplicação de recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente e opina sobre a realização de estudos de possíveis consequências ambientais oriundas de projetos públicos ou privados, requisitando as informações necessárias junto às entidades envolvidas.

Esse Conselho tem como prerrogativa alvitar ao poder executivo áreas de prioridade para a aplicação de ações governamentais relativas ao meio ambiente, visando preservar e melhorar a qualidade ambiental e a do equilíbrio ecológico; analisar a ocupação de espaços territoriais de acordo com limitações e condicionantes ecológicos da área; elaborar anualmente o relatório de qualidade do meio ambiente; colaborar com os planos de expansão do município por meio de recomendações que busquem proteger o meio ambiente.

No âmbito da educação ambiental, compete ao Conselho promover e colaborar na execução de programas de Educação Ambiental para a comunidade e entidades públicas e privadas; desenvolver ações junto a universidades, buscando compatibilizar o ensino e a pesquisa científica na área do Meio Ambiente com os interesses populares e incentivando estudos, investigações e pesquisas ambientais; possibilitar que a população conheça o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CURITIBA, 1995).

O Conselho Municipal do Meio Ambiente é presidido pelo Secretário Municipal do Meio Ambiente e composto por um representante da Secretaria Municipal de Urbanismo, um representante da Secretaria Municipal da Educação, dois representantes da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, um representante da Procuradoria-Geral do Município, um representante do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc), um representante do Fórum de Entidades

Ambientalistas de Curitiba, um representante do Instituto Ambiental do Paraná²⁰, um representante da Federação Comunitária das Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana, um representante da Federação das Indústrias do Estado do Paraná e um representante do Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis.

4.2.4 Conselho Municipal de Transporte (Comut-CT)

Instituído pela Lei Nº 12.597, de 24 de março de 2008, o Conselho Municipal de Transporte (Comut-CT) é formado por 11 integrantes e tem caráter consultivo. Ainda, tem como objetivo garantir a participação da Sociedade Civil no planejamento, na fiscalização e na avaliação do serviço público de transporte coletivo. A esse Conselho compete: promover a participação da comunidade nas decisões relevantes sobre políticas regulatórias de transporte coletivo urbano municipal; elaborar proposições sobre políticas regulatórias de transporte coletivo urbano para que sejam analisadas pelo poder executivo; participar como órgão consultivo da tomada de decisões relevantes sobre políticas regulatórias de transporte coletivo urbano municipal; aproximar os usuários de serviço público de transporte do poder concedente e dos prestadores de serviço; fornecer informações aos poderes públicos referentes à prestação de serviços de transporte coletivo urbano, ampliando o respectivo universo de elementos com fins de controle (CURITIBA, 2008).

Esse órgão subsumiu mais alguns canais participativos, como o Conselho Municipal dos Serviços de Táxi de Curitiba, criado pela Lei Nº 8.323, de 1993, órgão que possuía caráter consultivo sobre as diretrizes gerais do serviço de transporte individual de passageiros feito a partir de veículos de aluguel, ou seja, táxis. Era formado por oito integrantes, divididos entre os poderes Legislativo e Executivo e entidades não governamentais que atuavam na área (CURITIBA, 1993).

Entre as atribuições do Conselho mencionado constavam: apresentar às entidades responsáveis pelos serviços de táxi sugestões que busquem melhorar a qualidade dos serviços; incentivar estudos que abarquem a composição da planilha tarifária; encaminhar aos órgãos responsáveis propostas referentes a alterações de

²⁰ O Governador, Carlos Massa Ratinho Júnior, sancionou a Lei Nº 19.848/19, prevendo a reforma administrativa de criação do Instituto Água e Terra (IAT), uma fusão dos órgãos: Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná (ITCG) e Instituto das Águas do Paraná (PARANÁ, 2019). No decorrer do texto, optou-se em utilizar o nome Instituto Ambiental do Paraná (IAP), sendo esse o nome utilizado nos documentos e leis analisadas nesta pesquisa.

tarifa; discutir assuntos referentes à categoria no que toca ao funcionamento do serviço, buscando facilitar o atendimento das necessidades dos usuários (CURITIBA, 1993).

Outro conselho abarcado, também extinto, é o Conselho Municipal dos Serviços de Transporte Remunerado de Pessoas, instituído pela Lei Nº 10.191, de 28 de junho de 2001. Este era um órgão com caráter consultivo sobre as diretrizes gerais dos serviços de transporte individual de passageiros em táxis, sobre transporte escolar e transporte remunerado de pessoas com natureza privada. Era composto por 33 membros, distribuídos entre poder público, poder privado e outras entidades relacionadas a esta área. Tinha os mesmos objetivos que o Conselho Municipal dos Serviços de Táxi, sendo adicionada apenas a função de analisar a necessidade de expansão dos serviços envolvidos e retirada a função de encaminhar aos órgãos responsáveis propostas referentes a alterações de tarifa (CURITIBA, 2001).

Ainda competia a esse Conselho fornecer informações aos poderes públicos acerca da situação da prestação dos serviços de transporte coletivo urbano, ampliando o respectivo universo de elementos para fins de controle.

4.2.5 Conselho Municipal de Trânsito (Comutran)

O Conselho Municipal de Trânsito (Comutran) foi criado pela Lei Nº 14.413/2014. A ele compete participar das políticas públicas voltadas ao trânsito em Curitiba, fornecendo orientações sobre prioridades, sempre em concordância com as diretrizes das conferências municipais de trânsito; colaborar com a integração de instituições públicas e privadas nas ações de trânsito, mantendo o contato entre os conselhos de trânsito e órgãos componentes do Sistema Nacional de Trânsito.

O Conselho tem caráter consultivo e apresenta a perspectiva de sugerir propostas e ações ao poder público sobre questões referentes ao trânsito, especialmente quando se tratar da circulação dentro do município, localização de sistemas de fiscalização eletrônica e aperfeiçoamento da legislação local sobre trânsito.

Entre as funções estão: disseminar conhecimento do sistema de trânsito de Curitiba à população e às instituições públicas e privadas; solicitar informações sobre estrutura e funcionamento dos órgãos públicos vinculados ao trânsito em Curitiba; solicitar aos órgãos públicos que integram o sistema de trânsito de Curitiba a

colaboração dos respectivos servidores para elaborar estudos, proferir palestras e prestar esclarecimentos sobre as ações dos órgãos aos quais pertencem; promover contato com instituições públicas e privadas responsáveis por ações ligadas ao trânsito para atuação conjunta; manter a mobilização social visando promover de maneira permanente a discussão de temas relevantes para o trânsito de Curitiba; convocar as conferências municipais de trânsito, estruturando comissões organizadoras (CURITIBA, 2014).

A inserção dos conselheiros é por indicação direta do prefeito, tendo caráter tripartite (representante de usuários, representantes de poder público, representante das empresas privadas).

Referente à representação dos usuários, há previsão legal de participação equivalente a 50% das vagas, assim distribuídas:

- a) três representantes das entidades de trânsito de abrangência municipal;
- b) um representante de entidades de pessoas com deficiência de abrangência municipal;
- c) um representante de entidades de idosos de abrangência municipal;
- d) um representante de entidade de transporte não motorizado;
- e) dois representantes de entidades educacionais de abrangência municipal, sendo um representante do setor público e outro do setor privado.

Quanto à representação dos gestores públicos na área de trânsito, a participação deve ser equivalente a 25% das vagas, assim distribuídas:

- a) um representante da instância Federal;
- b) um representante da instância Estadual;
- c) dois representantes da instância Municipal, sendo um representante obrigatoriamente o Secretário Municipal de Trânsito.

E, ainda, a representação de entidades privadas e profissionais da área do trânsito, com participação equivalente a 25% das vagas, assim distribuídas:

- a) um representante de entidades de trabalhadores no serviço público de trânsito;
- b) um representante de entidade de trabalhadores na categoria de engenheiros;
- c) um representante de universidade localizada no Município de Curitiba;
- d) um representante da Associação Comercial do Paraná.

4.2.6 Conselho Fiscal da Urbs (CFU)

O Conselho Fiscal da Urbs tem as atribuições previstas pela Lei Nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, mas a institucionalidade de representação e estrutura foi estabelecida em Estatuto Social no ano de 2008. É composto de quatro membros efetivos, eleitos anualmente pela Assembleia Geral Ordinária da Urbs. O Conselho é formado por membros do poder público e indicação de acionistas (empresários das empresas de transporte público) de Curitiba. A composição é formada por: um representante indicado pelos acionistas e pelo Presidente da Urbs; uma indicação de representante pelo Secretário Municipal das Finanças; uma indicação pelo Diretor-Presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc); e uma indicação da Câmara Municipal de Curitiba.

Esse Conselho tem caráter deliberativo e as prerrogativas abarcam: (i) eleger ou destituir os membros da Diretoria; (ii) aprovar os planos e programas semestrais, anuais e plurianuais da Urbs; (iii) decidir, previamente, sempre que ultrapassem o valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais), sobre contratos de financiamento, empréstimos, convênios, contratos de prestação de serviços, desapropriações, aquisição ou alienação de bens móveis ou imóveis da Sociedade, bem como sobre a oneração ou a instituição de direitos reais sobre eles, inclusive a concessão de garantia hipotecária; (iv) examinar, discutir e aprovar os demonstrativos financeiros e o balanço geral anual da Sociedade, bem como a proposta da Diretoria sobre distribuição de lucros, dividendos e formação de reservas; (v) fiscalizar a gestão dos diretores e examinar, a qualquer tempo, livros e papéis da Sociedade, bem como solicitar informações sobre contratos celebrados ou em via de celebração; (vi) convocar a Assembleia Geral quando for de interesse social, por iniciativa própria ou a pedido da Diretoria; (vii) fixar os montantes individuais relativos à remuneração da Diretoria. Tais atributos estão mais vinculados à organização interna do Conselho e à gestão financeira da Urbs (CURITIBA, 2008, p. 15).

O Conselho Fiscal da Urbs ainda apresenta os objetivos de examinar, discutir e aprovar relatório do movimento do Fundo de Urbanização de Curitiba, o balanço anual e balancetes trimestrais; escolher e destituir auditores independentes, bem como determinar a realização de auditorias sempre que for de interesse.

4.2.7 Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (Cgfmhis)

O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (Cgfmhis) foi criado pela Lei Nº 12.816, de 01 de julho de 2008, que dispôs sobre o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social (Pmhis), cuja gestão é de responsabilidade deste Conselho.

O órgão possui caráter deliberativo e é composto por oito membros: cinco representantes governamentais e três da sociedade civil organizada. Os membros do setor público podem ser oriundos de secretarias municipais, órgãos públicos, institutos de pesquisa e planejamento, poder legislativo; já os membros da sociedade civil devem ser dos segmentos do setor produtivo da construção civil e de movimentos sociais (CURITIBA, 2008).

Desse modo, a formação do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social tem como objetivo principal a garantia da gestão democrática na elaboração, na execução e no monitoramento da política habitacional. Ainda, o órgão constitui um dos elementos essenciais para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Snhis) e para a implementação da Política Nacional de Habitação, de acordo com o Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Na estrutura do Conselho é ainda destacado como proposta de atuação fixar diretrizes e prioridades no manejo de recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (Fmhis, doravante), considerando o que se encontra na lei e nas normas de regulamentação; aprovar projetos de alocação de recursos do Fmhis; estabelecer a política de subsídios que deverá ser utilizada na promoção do acesso à moradia, observando os parâmetros e diretrizes presentes na Lei Federal Nº 11.124, de 2005.

A esse Conselho compete, ainda, definir critérios para concessões de benefícios, tendo como base requisitos socioeconômicos objetivos; definir, dentro da lei, condições básicas para empréstimos e financiamentos a partir de recursos do Fmhis. Tem, ainda, como atribuição, no âmbito da política habitacional, acompanhar, controlar, avaliar e auditar a execução de programas habitacionais nos quais estejam aplicados recursos do Fmhis; esclarecer dúvidas relacionadas à aplicação das normas regulamentares aplicáveis ao Fundo nas matérias de respectiva competência; aprovar as contas do Fmhis (CURITIBA, 2008).

Na identificação de ações do órgão ainda há previsão de alvitrar a realização de audiências públicas; fixar a remuneração do agente executor das ações e empreendimentos vinculados ao Fmhis. Cabe, também, praticar demais atos necessários para a gestão dos recursos do Fmhis e exercer outras atribuições conferidas pelo regulamento.

4.2.8 Conselho Administrativo do Ippuc (Consead)

O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc, daqui por diante) foi criado por meio da Lei Nº 2.660, de 01 de dezembro de 1965. O Conselho Administrativo do Ippuc (Consead, doravante) tem nomenclatura atualizada pela Lei Nº 7.671/1991, mas a estrutura já estava prevista desde 1965, quando era denominado Conselho Deliberativo do Ippuc. O Instituto é uma entidade autárquica municipal dotada de personalidade jurídica de direito público e autonomia financeira, administrativa e patrimonial, subordinada à chefia do poder executivo municipal. É composto pelos seguintes órgãos atualmente: Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba), Conselho Administrativo e Diretoria Executiva (IPPUC, 2017).

O Consead é um órgão de natureza colegiada e de caráter deliberativo, composto por 16 membros. Os conselheiros são indicados pelo poder público conforme previsto em lei, sendo: (i) o Prefeito do município, na qualidade de Presidente nato; (ii) cinco integrantes da Diretoria Executiva do Ippuc; (iii) um representante da Câmara Municipal de Curitiba; (iv) um representante da Secretaria Municipal de Urbanismo; (v) um representante da Secretaria Municipal de Obras Públicas; (vi) um representante da Secretaria Municipal de Administração; (vii) um representante da Secretaria Municipal de Finanças; (viii) um representante da Procuradoria-Geral do Município; (ix) um representante da Urbanização de Curitiba S/A (Urbs); (x) um representante da Fundação de Ação Social (FAS); (xii) um representante da Companhia de Habitação Popular de Curitiba (Cohab-CT); (xiii) um representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA).

Esse Conselho tem como objetivos fixar a orientação geral dos respectivos trabalhos e negócios em consonância com os planos de ação do Governo Municipal; pronunciar-se sobre consultas do chefe do poder executivo, assim como sobre prioridade de projetos, estudos, obras e pesquisas, seguindo as necessidades do

desenvolvimento integrado do município; apreciar a proposta orçamentária do Ippuc; manifestar-se anualmente sobre a prestação de contas da Diretoria Executiva; opinar sobre os atos de gestão da Diretoria Executiva e devidos membros, podendo solicitar as informações e os subsídios que achar necessários a qualquer tempo; sugerir estímulos para iniciativas de grande interesse e restrições a atividades que conflitem com o Meio Ambiente e o desenvolvimento integrado do município (IPPUC, 2017).

O órgão também delibera sobre os contratos, convênios e demais ajustes com valores superiores a mil salários-mínimos; opina previamente acerca de contratos, convênios e demais ajustes cujos valores ultrapassem 5 mil salários-mínimos; apresenta ao prefeito do município um relatório anual sobre negócios e trabalhos da autarquia realizados no exercício anterior, além de se pronunciar sobre propostas de alteração da estrutura organizacional e natureza jurídica do Ippuc.

4.3 TRANSPARÊNCIA

Para Smith (2009), a transparência exige que os participantes tenham uma compreensão clara sobre as condições em que participam e está relacionada à abertura de informações para todos os participantes e para a população. O autor comenta que a transparência das instituições participativas se torna crucial em, pelo menos, dois âmbitos: a transparência externa e a transparência interna.

Especificadamente relacionada à transparência externa, a análise perpassa a transmissão de informações sobre as instituições participativas e como suas decisões são veiculadas para a população em geral. A realização da publicidade é crucial para o público julgar as instituições e os resultados legítimos e confiáveis (SMITH, 2009).

Já a transparência interna busca apreender de que maneira os conselheiros estabelecem comunicação sobre as ações do conselho e o acesso às informações trabalhadas nas reuniões e nos grupos de trabalho. Os participantes necessitam ter uma compreensão clara sobre as condições em que participam (SMITH, 2009) e saber quais são as “regras do jogo”, como, por exemplo: a frequência e organicidade das reuniões, acesso à divulgação de informações sobre os temas a serem debatidos, veiculação das pautas, bem como divulgação dos resultados das decisões. Desse modo, a transparência (tanto externa quanto interna) pode incidir sobre o caráter

público das instituições e respectiva organicidade (ALMEIDA; CUNHA, 2014; SMITH, 2009).

Para a análise sobre a transparência nesta pesquisa, serão estabelecidos indicadores de análise da transparência interna e externa apresentados no Quadro 6 a seguir.

QUADRO 6 - INDICADORES E VARIÁVEIS TRANSPARÊNCIA EXTERNA E INTERNA

	INDICADOR	VARIÁVEIS
Transparência - bem democrático a ser medido – TRANSPARÊNCIA EXTERNA	Atas disponíveis no Portal dos Conselhos ou em <i>sites</i> próprios.	- % de atas disponíveis por Conselho.
	Legislações disponíveis no Portal do Conselho.	- % de legislações incluídas em cada Conselho no Portal.
	Conselhos com informações em <i>site</i> próprio.	- % de conselhos com atas e deliberações em <i>site</i> próprio.
Transparência - bem democrático a ser medido – TRANSPARÊNCIA INTERNA	Canal de comunicação interna do Conselho.	- Identificação de canais internos de comunicação nos conselhos.
	Acesso às ações internas dos conselhos.	- Identificação sobre as deliberações e atos dos conselhos.

FONTE: Braga e Pessali (2019).

A discussão sobre a transparência das instituições participativas pode ser aferida mediante a análise da existência ou não de critérios que possibilitem aos conselheiros obter informações e repassá-las às entidades de origem, constituindo, assim, um processo de influência comunicativa (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 130). O problema da assimetria informacional continua sendo entrave para o melhor desenvolvimento dos conselhos e demais canais participativos (CARNEIRO, 2009; SANTOS JÚNIOR *et al.*, 2004).

Pretende-se apresentar com esta análise as limitações e possibilidades do município referentes à transparência dos oito conselhos relacionados à política urbana.

4.3.1 Transparência externa

Destaca-se que, para Smith (2009), a análise da transparência externa está relacionada à transmissão de informações sobre a instituição e decisões para o público em geral, ou seja, como a população acessa as decisões que ocorrem nas instituições participativas.

No contexto brasileiro, a transparência na gestão da coisa pública está expressa na Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Desse modo, há indicativos normativos e jurídicos que preveem a necessidade de mecanismos que auxiliem a transparência sobre os processos decisórios e o acompanhamento dos resultados em diversas institucionalidades na administração pública. Essa é uma ação que desafia o setor público e, principalmente, o ordenamento de múltiplas instituições para que seja possível criar sinergias no âmbito das decisões e das ações estatais. Ainda, a transparência na administração pública pode construir novas relações entre Sociedade e Estado no processo de participação social, principalmente com a possibilidade de experimentação de métodos interativos por sistemas de comunicação e o uso da internet (ALENCAR, 2014; VAZ, 2009).

Para alguns autores, os avanços da internet poderão contribuir com processos democráticos na era da informação (PATTERSON, 1993; ROSEN, 2000; PUTNAM, 2000; CASTELLS, 2007), sobretudo relacionado à diminuição de problemas de falta de escala, de tempo, de espaço e, também, na diminuição de custos das experiências participativas.

Na discussão sobre a democracia participativa, o Brasil experiencia ações recentes de governança virtual (ALENCAR, 2014; GIOVANELLA, 2014; FARIA, 2014). Há, por exemplo, inovações democráticas qual portais interativos em Belo Horizonte – MG, e no Rio Grande do Sul como o “e-democracia”. No âmbito Federal, *sites* como o “participaBr” e o “e-cidadania”. Ainda, a implementação do Portal dos Conselhos no Estado de Minas Gerais e em alguns municípios como Piracicaba e Santos, em São Paulo, e São José dos Pinhais e Curitiba, no Paraná. Tais espaços de governança eletrônica têm atuado no âmbito da consulta pública, acesso a informações, indicativo de projetos de lei, dentre outros mecanismos de participação por meio virtual (ALENCAR, 2014).

Sobre a governança eletrônica aqui apresentada no âmbito da administração pública, diversos autores têm debatido o tema explicitando o conceito por diferentes enfoques (KAUFMAN, 2009; VAZ, 2009; PORRAS; VÁSQUEZ, 2009).

A noção de governança sugere que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato estatal, mas conjectura a elaboração de coalizões entre atores sociais, estabelecidas em função de diversos fatores, buscando articular elementos do governo local com o poder local (GOHN, 2011). Ressaltando o conceito de governança democrática, Gohn (2004), Leighninger (2010) e Bueno (2011) advertem que as instituições, para governar, estabelecem novos padrões de formulação da política pública, vinculada ao exercício da democracia participativa.

Ao abordar a governança eletrônica, Vaz (2009) destaca que ela utiliza a tecnologia da informação em busca de ações eficientes e efetivas do governo para incorporar fortalecimento da cidadania e da participação social (VAZ, 2009, p. 198). Ainda, o autor afirma que além de atendimento aos cidadãos-usuários de serviços públicos e da racionalização dos trabalhos em órgãos públicos, é possível explorar também a governança eletrônica para a promoção da transparência e do acesso a informações por mecanismos virtuais (VAZ, 2009, p. 199).

No Município de Curitiba, foi criado o Portal dos Conselhos como uma das possibilidades de governança eletrônica e transparência. A proposta surgiu da parceria entre a Prefeitura Municipal de Curitiba, o Imap e a Universidade Federal de Paraná representada pelo Núcleo de Estudos de Instituições (Ninst) do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Essa iniciativa previa o uso da governança local e da tecnologia de informações sobre as institucionalidades participativas, tendo o objetivo principal de dar maior visibilidade à atuação dos conselhos e de organizar as respectivas informações. O lançamento do portal tem como registro no *site* da prefeitura a data de 18 de agosto de 2014, na gestão do Prefeito Gustavo Fruet (2013-2016). A notícia apresenta que

a ideia do portal partiu dos alunos do programa de pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná que, ao procurarem informações sobre os conselhos municipais para iniciar um estudo, não encontraram um meio que consolidava as informações. “A organização de informações ajuda a fortalecer os conselhos”, explicou o professor Huáscar Fialho Pessali, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas. (CURITIBA, 2014).

Enfatize-se que o papel principal do Portal seria o de utilizar a tecnologia da informação para a governança, transparência e *accountability* dos dados de participação e de controle social em Curitiba. Tal proposta também tem o caráter de

“controle do controle social”, possibilitando que a população acompanhe as ações dos Conselhos e como se materializa a relação Estado e Sociedade Civil na definição, no acompanhamento e na fiscalização das políticas públicas.

No período de criação do Portal, os conselhos municipais destacaram-se como prioridade no Programa Curitiba Participativa (CURITIBA, 2015) do Governo Fruet. A proposta do programa de governo foi de ampliar e estimular a ação da sociedade nos diversos canais de participação. O programa previa a atuação pública municipal para aperfeiçoar os instrumentos de gestão e a capacidade de atendimento das demandas populacionais – também, dar transparência à aplicação dos recursos públicos municipais, principalmente utilizando tecnologia digital e governança eletrônica (CURITIBA, 2015). A proposta do Portal foi incorporada na gestão posterior, a do Governo Greca. Em agosto de 2018, no 2º Seminário Internacional de Administração Pública – Viva Curitiba, foi realizado o lançamento do Novo Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba, mudando o *layout* da página, mas com poucas alterações de formato e de conteúdo (CURITIBA, 2018).

Referente à reflexão de Vaz (2009) sobre governança eletrônica, o autor destaca algumas dimensões que a compõem: “(i) a garantia de impessoalidade no acesso a serviços públicos; (ii) a participação e controle social dos serviços públicos e ações do governo, (iii) a reversão da exclusão devido a dificuldades culturais e econômicas de acesso à informação” (VAZ, 2009, p. 199).

Sobre a experiência de governança eletrônica pelo Portal dos Conselhos, as informações estão divididas em diversas “abas”, contemplando dados gerais dos conselhos – breve histórico, atas, legislações e espaço para contato com o conselho²¹.

Sobre os dados referentes ao “breve histórico”, observa-se que somente dois conselhos têm esta informação disponível, porém, em formatos diferentes de organização e estrutura. A maioria apresenta as competências do conselho, e somente um dos canais apresenta a linha do tempo e detalhamento histórico – o Conseed. No espaço para “contato com o conselho”, cinco dos canais participativos não oferecem espaço para estabelecer comunicação, não tendo telefone, endereço ou indicação de pessoa de referência. Somente o CMU, CMMA e Comut têm e-mail e

²¹ O Portal dos Conselhos já alterou diversas vezes o formato da página e a organização do conteúdo do *website*. Foram retiradas as abas que previam as agendas das reuniões, bem como as abas específicas: Quem somos, Legislações, Atas e deliberações, Notícias do Conselho, Eventos do Conselho, Fale com o Conselho. Atualmente a página tem diferenciação de formato nas informações disponibilizadas entre os conselhos.

telefones disponíveis, bem como espaço para contato. Nos campos “notícias dos conselhos” e “eventos dos conselhos”, sete dos conselhos atrelados à política urbana não têm informação disponível, somente o CMU faz constar do campo “notícias” a composição atual do Conselho.

Referente as demais informações sobre os conselhos, também há dificuldades de inclusão de informações. É relevante avaliar dois aspectos: (i) quais as dificuldades para inclusão das informações que precisam ser públicas e divulgadas para a população; (ii) qual a responsabilização dos agentes estatais para que seja garantida a transparência de informações das instituições públicas.

Vaz (2009) adverte que a governança eletrônica depende da modificação dos padrões de interação entre a Sociedade Civil e os governos; sendo assim, explicita alguns desafios. Um deles é referente à responsabilidade sobre as práticas de trabalho público, apresentando a necessidade de mudança da cultura organizacional. Essas mudanças devem promover a motivação e o envolvimento dos servidores, bem como o papel do gestor, na avaliação dos mecanismos de transparência com investimentos humanos e tecnológicos no controle público sobre as ações planejadas e executadas (VAZ, 2019, p. 204).

Há poucos estudos no contexto brasileiro sobre os controles políticos da burocracia estatal e poucas análises referentes aos processos de controle dos gestores sobre o desempenho das ações de transparência nas políticas de governo (OLIVIERI, 2011). Para Olivieri,

A questão é como garantir a *accountability* após as eleições, ou seja, desde a nomeação de pessoas que não necessariamente foram eleitas até sua atuação na direção das políticas públicas. Nesse sentido, os instrumentos de controle sobre a burocracia deveriam funcionar, como formas de transparência e de responsabilização das escolhas sobre quem são os nomeados e sobre quais são os acordos políticos envolvidos na nomeação para garantir as políticas e programas. (OLIVIERI, 2011, p. 1407).

Destarte, constatam-se as múltiplas fragilidades nos regimes democráticos sobre o controle das ações políticas, principalmente quando destacamos aqui a transparência dos canais participativos para a população (OLIVIERI, 2011), e experiências como a do Portal dos Conselhos em Curitiba.

Em análise sobre portais de transparência de atuação no Brasil, Pinho (2008) apresenta que, de modo geral, as informações prestadas pelo poder público nesses canais são superficiais, incompletas e genéricas, distanciando-se muito de uma

transparência efetiva, e/ou mostrando que o próprio poder público parece não acreditar na utilização do recurso da governança eletrônica (PINHO, 2008, p. 486).

O Quadro 7, a seguir, apresenta de forma detalhada as informações disponíveis no *site* Portal dos Conselhos. O Anexo A exibe as imagens relacionadas às informações disponíveis dos conselhos de política urbana também no Portal.

QUADRO 7 - DADOS DISPONÍVEIS NO PORTAL DOS CONSELHOS

Conselhos	Informações gerais conselhos		Atas/ deliberações disponíveis		Legislações/ Decretos	
Conselho Municipal da Cidade de Curitiba – Concitiba	Histórico	não	Atas	não	Leis	Não
	objetivos/ competências do conselho	sim	Deliberações	não	decretos/ resoluções	Não
	Composição	não				
Conselho Municipal de Urbanismo – CMU	Histórico	não	Atas	não	Leis	Não
	objetivos/ competências do conselho	sim	Deliberações	não	decretos/ resoluções	sim
	Composição	não				
Conselho Municipal do Meio Ambiente – CMMA	Histórico	não	Atas	não	Leis	Não
	objetivos/ competências do conselho	sim	Deliberações	não	decretos/ resoluções	Não
	Composição	não				
Conselho Municipal de Transporte – Comut	Histórico	não	Atas	não	Leis	Não
	objetivos/ competências do conselho	sim	Deliberações	não	decretos/ resoluções	Não
	Composição	não				
Conselho Municipal de Trânsito – Comutran	Histórico	não	Atas	sim	Leis	Sim
	objetivos/ competências do conselho	sim	Deliberações	não	decretos/ resoluções	Não
	Composição	sim				
Conselho Administrativo do Ippuc – Consead	Histórico	sim	Atas	não	Leis	Não
	objetivos/ competências do conselho	não	Deliberações	não	decretos/ resoluções	Não
	Composição	não				
Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – Cmfghis	Histórico	não	Atas	não	Leis	Não
	objetivos/ competências do conselho	sim	Deliberações	não	decretos/ resoluções	Não
	Composição	sim				
Conselho Fiscal da Urbs – CFU	Histórico	não	Atas	não	Leis	Não
	objetivos/ competências do conselho	sim	Deliberações	não	decretos/ resoluções	Não
	Composição	Sim				

FONTE: Portal dos Conselhos (2019)

Observam-se limites de divulgação de informações do Portal dos Conselhos. As únicas informações que são disponibilizadas por todos os conselhos atrelados à política urbana são os objetivos e competências. Porém, o que é relevante para o

acesso da população, sobre os processos decisórios, deveria ser disponibilizado na veiculação de atas, leis, decretos e resoluções, bem como do calendário de reuniões e das pautas a serem discutidas nos conselhos.

Sobre os estudos de governança local e tecnologias de informação, análises de diversos autores (FREY, 2009; ROSA; PROCOPIUK; FREY, 2016; BOULLIER, 2009; JACOBI, 2009) – mesmo ponderando sobre as limitações, indicam os avanços da governança digital e sua relação com a tecnologia da informação. Para Vaz (2009), a relação entre governança digital e tecnologia da informação deve permitir maior interação entre o Poder Público e a Sociedade Civil e a transparência de dados públicos pela lógica da *accountability*.

O conceito de *accountability* é complexo e multidimensional (XAVIER, 2011), mas, em síntese, relaciona-se com as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática na prestação de contas das ações tomadas por uma instituição, aqui destacadas as instituições públicas (GRANT; KEOHANE, 2005; O'DONNELL, 1998). Sendo assim, as estratégias de veiculação de dados, os atos e omissões na definição da administração pública têm responsividade à medida que não cumprem a transparência de informações à população (IBGC, 2017).

Assim, destaca-se que a transparência e a prestação de contas das ações que são desenvolvidas pelos conselhos é uma responsabilidade pública que deve ser cumprida pelo poder público e fiscalizada pela sociedade, “o que demanda não só um papel democrático do governo, mas, também, uma capacidade política da sociedade civil na cobrança de acesso às informações” (PINHO, 2008, p. 477).

Para identificar se há outros espaços de divulgação de informações sobre as instituições participativas em Curitiba, além do Portal dos Conselhos, foi realizada pesquisa em páginas específicas dos conselhos. Assim, ocorreu a busca nas secretarias e órgãos da prefeitura para identificação de *sites* próprios de veiculação de informações. Localizou-se *website* próprio somente do Conciitiba. Sobre a disponibilização de dados em páginas de secretarias e órgãos vinculados, foram localizadas informações do Cgfmhis, na página da Cohab, do Comut e do CFU e na página da Urbs.

O Conciitiba é o que tem maior quantidade de informações sistematizadas, sendo disponibilizados atas, legislações, resoluções e dados dos conselheiros de todas as gestões. O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social tem as atas e resoluções disponíveis, bem como o Comut e o CFU. Porém,

nenhum dos conselhos investigados apresenta a integralidade de documentos e leis produzidos nas respectivas instâncias e, como mencionado, para acesso aos dados dos conselhos investigados foi necessário formular três pedidos dentro da Lei de Acesso à Informação (LAI), o que mostra a dificuldade em relação a transparência e *accountability* relacionada aos espaços de controle social na política urbana em Curitiba.

Ao falar sobre o processo de transparência, destaca-se a relação com a *accountability* na definição de mecanismos para prestação de contas e transparência como um dos elementos fundamentais para o aprofundamento democrático (BRASIL, 2014, p. 33). Para O'Donnell (1998), há uma dupla dimensão que distingue a *accountability* horizontal da vertical. Conforme a análise do autor:

A responsabilização democrática busca agrupar dois organismos, sendo, de um lado, os relacionados à *accountability* vertical, onde os cidadãos controlam de forma ascendente os governantes [...] pela utilização do controle social; de outro, os vinculados à *accountability* horizontal, que se efetivam mediante a fiscalização mútua entre os Poderes (*checks and balances*) ou por meio de outras agências governamentais que monitoram o poder público, tais como os tribunais de contas. (O'DONNELL, 1998, p. 115, tradução nossa).

Como já mencionado, o *accountability* envolve uma concepção de responsabilidade que é capaz de consolidar outra via para a relação entre o Estado e a Sociedade, sendo um dos instrumentos relacionados à transparência. Consta-se que, quanto à *accountability* vertical, há baixo controle da população sobre as deliberações e ações dos conselhos. No que diz respeito à *accountability* horizontal, também não se verifica a atuação de órgãos de fiscalização do poder público no sentido de realizar *checks and balances* para monitoramento da transparência das informações dos conselhos disponíveis à população.

Destaque-se que as informações dos conselhos são de interesse público e atendem à transparência na administração pública. Ressalte-se, ainda, que assegurar o acesso público à informação, além de normatização brasileira e dever do Estado, é também indicado nas pactuações internacionais relacionadas à transparência nas quais o Brasil é signatário. Na agenda da Organização das Nações Unidas (ONU), os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS, doravante) preveem entre as metas a governança digital e Curitiba assume o compromisso de pactuação de cumprimento desses ODS.

Uma estratégia que não foi observada em nenhum conselho é a transparência pelos meios de divulgação de massa que têm potencial de atingir um número amplo de pessoas. Nessa condição, além da governança digital, poderiam ser utilizados como alternativa de transparência externa jornais impressos, rádio, TVs locais e cartazes de divulgação sobre os conselhos de política urbana. A transparência e o acesso a informações são potencializados para a população, conforme a análise de Philippi Junior e Zulauf (1999). Os autores afirmam que a transparência e o acesso à informação são potencializados quando há conjunturas críticas capazes de ampliar a comunicação e a participação da sociedade, contribuindo para maior controle social e engajamento cívico.

Constata-se que, apesar das dificuldades apresentadas, o Portal dos Conselhos é uma iniciativa que se apresenta relevante, com necessidade, entretanto, de qualificação. Além do Portal, considera-se também a importância de se fomentar outras alternativas de veiculação de dados sobre os conselhos e demais canais participativos, principalmente depois de se verificar, neste estudo, a situação da transparência externa no âmbito da área da política urbana.

4.3.2 Transparência interna

A transparência interna está relacionada diretamente às condições de participação dos conselheiros e ao conhecimento deles sobre a institucionalidade e o acesso à informação das instituições participativas (SMITH, 2009).

Assim, pela análise da transparência interna pretende-se compreender como se dá o acesso dos participantes às reuniões, ao material e aos resultados das decisões dos conselhos. Smith (2009) e Andrade (2015) salientam que a transparência interna se refere à imprescindibilidade de permitir a participantes e observadores amplo conhecimento do funcionamento dos processos dos canais de participação, pois isso tende a horizontalizar a participação e o acesso à informação na arena deliberativa.

Para análise da transparência interna, foi realizado contato com servidores públicos que atuam nos oito conselhos relacionados à política urbana em Curitiba. As perguntas realizadas para conhecimento da transparência interna foram: (i) como os conselheiros têm conhecimento sobre as reuniões e ações dos conselhos? (ii) são

disponibilizados atas e documentos para os conselheiros antes das reuniões? (iii) são realizadas capacitações para os conselheiros? Também foi realizada consulta nas páginas disponíveis dos conselhos para avaliar se há uma área restrita para comunicação entre os conselheiros. O Quadro 8, a seguir, mostra as respostas obtidas:

QUADRO 8 - TRANSPARÊNCIA INTERNA DO CONSELHO

(continua)

CONSELHO	Como os conselheiros têm conhecimento sobre as reuniões e ações dos conselhos?	São disponibilizados atas e documentos para os conselheiros antes das reuniões?	São realizadas capacitações para os conselheiros?
Concitiba	– Envio de <i>e-mail</i> com a convocação e ata da reunião anterior para apreciação.	– Somente quando solicitado e tem no <i>site</i> do conselho.	– Os conselheiros são avisados por <i>e-mail</i> sobre diversos cursos, palestras e eventos em órgãos públicos e sociedade civil com a temática de desenvolvimento urbano.
Conselho de Administração do Ippuc	– Envio de <i>e-mail</i> ou ofício de convocação.	– Sempre que os conselheiros solicitam são providenciados os documentos.	– Não.
Conselho Municipal de Urbanismo	– Convocação envio por <i>e-mail</i> e calendário das reuniões previamente definido.	– Disponibilizados documentos do conselho em arquivo físico e por meio digital.	– Aviso de eventos entre os conselheiros.
Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	– Convocação realizada por <i>e-mail</i> .	– Disponibilizados os documentos no <i>site</i> e quando ocorre demanda específica do conselheiro.	– Aviso de eventos pela página da prefeitura.
Conselho Municipal do Meio Ambiente	– Convocação realizada por <i>e-mail</i> ou <i>WhatsApp</i> .	– Disponibilizados em arquivo e sempre que há solicitação dos conselheiros.	– Convite de eventos realizados pelo poder público e sociedade civil.
Conselho Municipal de Trânsito	– Convocação realizada pelo <i>e-mail</i> e na página da Urbs.	– Disponibilização aos conselheiros sempre que solicitado e tem no <i>site</i> .	– Informe na reunião do conselho.

CONSELHO	Como os conselheiros têm conhecimento sobre as reuniões e ações dos conselhos?	São disponibilizados atas e documentos para os conselheiros antes das reuniões?	São realizadas capacitações para os conselheiros?
Conselho Municipal de Transporte	– Convocação realizada por <i>e-mail</i> e em <i>site</i> com a pauta da reunião.	– Não informado.	– Não há.
Conselho Fiscal da Urbs	– Convocação prevista em assembleia geral ordinária da Urbs.	– Não informado.	– Não informado.

(conclusão)

FONTE: A autora (2019)

No Quadro 8 acima, pode-se observar que a principal forma utilizada pelos servidores para contatar os conselheiros e convocá-los para as reuniões é a mensagem eletrônica, o *e-mail*, via *internet*.

Todavia, essa divulgação pela internet refere-se apenas ao envio de mensagem de convocação e de pauta das reuniões para os integrantes dos conselhos – e ao acesso à documentação do conselho, mas não atinge de modo mais ampliado a população e mesmo os conselheiros.

Dessa forma, no caso de haver dificuldade de inclusão digital do conselheiro, o canal de participação e acesso aos dados dos conselhos é inviabilizado. Cabe ressaltar que a falta de acesso à inclusão digital é realidade na sociedade brasileira (SANTOS *et al.*, 2011; FERNANDES *et al.*, 2014; JURBERG *et al.*, 2014). Portanto, é necessário identificar mais estratégias e possibilidades de acesso à informação dos conselhos que ultrapassem a internet, seja para adquirir informação, seja para repassá-la.

Nos conselhos analisados, identificou-se que há área restrita de acesso a dados para os conselheiros apenas em dois *sites*: o do Concitiba e do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Nas páginas virtuais desses conselhos há os nomes dos conselheiros eleitos e informações sobre as reuniões realizadas, não havendo atas atualizadas até 2018 em nenhum deles.

Em relação aos demais conselhos, não foi localizado página virtual com informações mais detalhadas sobre os participantes ou acesso a apresentações e dados.

Quanto à capacitação, não há atuação direcionada à formação dos conselheiros. Alguns conselhos mencionam o acesso à informação sobre eventos e encontros de organizações governamentais e não governamentais, o que possibilita ampliar a formação e o conhecimento sobre temas que podem ter relação com as ações dos conselhos, mas não é garantido um espaço específico de formação e de troca. A inexistência de capacitação continuada para os conselheiros dificulta a participação ampliada e qualificada no processo, principalmente em um contexto marcado pela presença de fortes disparidades informacionais entre representantes do Governo e dos outros segmentos (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 129).

Nesse sentido, adverte-se da importância de capacitações para melhorar o entendimento da atuação sobre a política e o papel dos conselheiros no fortalecimento do espaço decisório, bem como para reduzir algumas assimetrias de informação (FUNG, 2005; FARIA; RIBEIRO, 2011).

Pelas análises realizadas, verifica-se que há um conjunto de elementos que produzem o bem democrático de transparência nos conselhos. Acredita-se que esse bem democrático é capaz de fortalecer o controle das ações públicas por parte dos cidadãos e o monitoramento das decisões por parte dos conselheiros, permitindo averiguar se as ações nas políticas públicas condizem com as decisões, bem como ampliar o acesso às informações desses canais participativos.

Constata-se, no entanto, que a falta da transparência, tanto interna como externa, configura uma barreira concreta para a potencialidade democratizante e inclusiva dos conselhos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

5 DESENHO INSTITUCIONAL E BEM DEMOCRÁTICO DE INCLUSÃO NOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM CURITIBA

Como mencionado, o desenho institucional é uma variável central nas discussões sobre a dinâmica das instituições participativas e se revela na construção de análises relacionadas ao conjunto de regras, normas e práticas habituais e compartilhadas que indicam a forma de interação das pessoas num certo campo (FUNG, 2005; AVRITZER, 2008; LÜCHMANN, 2003; FARIA; RIBEIRO, 2011; BAIOCCHI, 2003; ALEXANDER, 2011; CUNHA; THEODORO, 2014).

Na avaliação de Cunha *et al.* (2014), poucos estudos avançaram em relação à proposição de metodologias capazes de dar conta da avaliação dos resultados produzidos por instituições democráticas em termos de influência nas políticas públicas e um panorama geral do funcionamento. Nesse sentido, é preciso aperfeiçoar as estratégias metodológicas para análise dos resultados empíricos da participação. Os autores citados preveem a importância de se entender os efeitos que a participação produz relacionados à decisão e legitimidade interna (*input legitimacy*) (CUNHA *et al.*, 2014, p. 299). Porém, como ponto de partida, é preciso reconhecer que as instituições são projetadas de maneira deliberada, por isso presume-se que há objetivos pretendidos e resultados esperados na criação e no funcionamento (CUNHA; THEODORO, 2014).

Nos conselhos atrelados à política urbana, a pretensão das análises refere-se a: (i) delimitação do desenho; (ii) inclusão dos atores: exame da presença e voz. A proposta é sugerir indicadores de governança que possam examinar o desenho institucional dos conselhos relacionados à política urbana e ainda mensurar as intersecções que esses canais participativos produzem. Afirma-se que o enfoque nesta pesquisa será analisar conselhos específicos, mas essa metodologia poderá ser aplicada a outras instituições participativas.

Na proposta de variáveis para a análise do desenho institucional, Smith (2009) apresenta, como já detalhado, a possibilidade de investigação pelos bens democráticos. Eles são considerados pelo autor como um quadro analítico que contempla atributos mais consensuais entre as teorias normativas, permitindo a comparação e o acompanhamento no tempo das inovações democráticas (SMITH, 2009, p. 45).

O propósito de Smith (2009), ao estudar a produção de bens, é trazer explicações que possibilitem uma visão mais ampliada sobre a estruturação dos canais participativos e a dinâmica de participação dos atores sociais.

5.1 DELIMITAÇÃO DO DESENHO DOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA E A MULTIPLICIDADE FATORIAL

Optou-se por analisar nesta seção a delimitação do desenho dos oito conselhos relacionados à política urbana em Curitiba. Alexander (2005) e Avritzer (2008) afirmam que a definição do desenho institucional de uma instituição democrática não é neutra, sendo influenciada por fatores políticos, históricos, econômicos e socioculturais. Esses fatores expressam o conjunto de forças sociais na interação, na formação e na definição do funcionamento das instâncias participativas.

Como primeira aproximação, será analisado o período de implementação dos oito conselhos da política urbana em Curitiba, a paridade de composição de representante e a identificação do caráter de atuação dos conselhos. Também pretende-se explicitar os objetivos previstos nas leis dos conselhos e o indicativo de áreas comuns de atuação previstas nas normas. Por último, será verificada a periodicidade das reuniões e quais conselhos tem secretaria executiva.

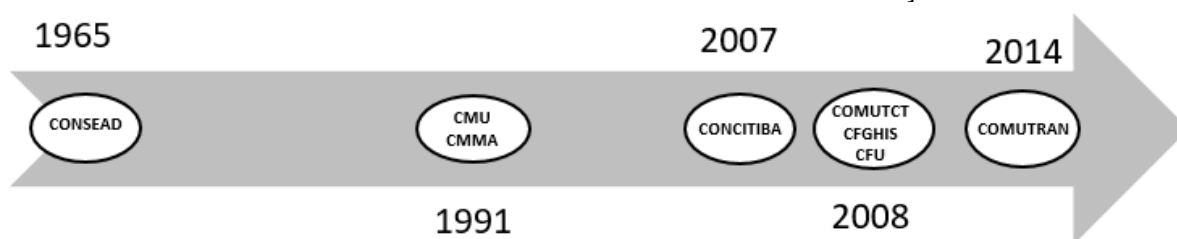
5.1.1 Área da política urbana e período de funcionamento dos conselhos

Segundo Gohn (2004), a legislação em vigor no Brasil preconizava, desde 1996, o repasse de recursos destinados às áreas sociais somente aos municípios que haviam criado conselhos, o que resultou em uma proliferação dessas instâncias participativas em diversas políticas públicas: “em 1998, dos 1.167 conselhos existentes nas áreas da educação, assistência social e saúde, 488 deles haviam sido criados após 1997; 305 entre 1994 e 1996; e apenas 73 antes de 1991” (GOHN, 2004, p. 25).

No contexto nacional, há poucos estudos que fazem a especificação dos conselhos relacionados à área de política urbana instituídos antes da década de 1990 (ROLNIK, 2009; MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007). Em Curitiba, na análise sobre a institucionalização de conselhos relacionados ao desenvolvimento urbano, constata-se que tais espaços, com caráter de colegiado, surgiram na década de 1960, muito

antes das normas nacionais de institucionalização dos conselhos. Antes do Concitiba, foram criados o Conselho Deliberativo do Ippuc – depois alterado para Conselho Administrativo do Ippuc (Consead), o Conselho Municipal de Urbanismo (CMU) e o Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA). Abaixo, a Figura 4, mostra a constituição de cada conselho ao longo do tempo.

FIGURA 4 - LINHA DO TEMPO DOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM CURITIBA E RESPECTIVA LEI DE CRIAÇÃO



FONTE: A autora (2019).

O Conselho Administrativo do Ippuc (Consead) foi o primeiro órgão colegiado no âmbito da política urbana com atribuição de participar na formulação da política urbana municipal. Observe-se que a centralidade dessa institucionalidade foi sendo alterada ao longo da história do Ippuc e que na estrutura de origem já estava previsto um desenho mais ampliado com a constituição de um órgão colegiado denominado Conselho Consultivo, de caráter paritário entre Sociedade Civil e Estado. O Conselho Consultivo mencionado tinha como atribuição inicial incidir na participação e na formulação da política urbana do município. Observe-se que, pela natureza, tal desenho tinha semelhanças com o Concitiba. Sobre os representantes da sociedade civil, a lei indicava quais organizações participariam da instância, eram: o Instituto Ambiental do Paraná (IAP); representantes de universidades – sendo um da Universidade Federal do Paraná, um da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e um das demais universidades, mediante revezamento entre elas (redação dada pela Lei Nº 10.511/2002); um representante do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); um representante da Associação dos Dirigentes das Empresas do Mercado Imobiliário do Paraná (Ademi); um representante do Sindicato da Habitação (Secovi/PR); um representante da Associação Comercial do Paraná (ACP); um representante da Associação Paranaense dos Escritórios de Arquitetura (Aspea); um representante do Instituto de Engenharia do Paraná (IEP); um representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon); e um representante da

Federação das Indústrias do Estado do Paraná (CURITIBA, 2003). O Conselho Consultivo tem registro de funcionamento até o ano de 2002 em Curitiba e a alteração da estrutura para o Conseed apresenta um enfoque de atribuição voltado ao planejamento urbano municipal e à interface entre diversas políticas (CURITIBA, 2003).

No ano de 1991, foram implementados dois conselhos municipais. Um deles foi o Conselho Municipal do Meio Ambiente, com ênfase na interface da política urbana com as discussões do meio ambiente, moradias em áreas de preservação e saneamento, com obrigatoriedade, por lei, de acesso a recursos do fundo do meio ambiente. Outro, foi o Conselho Municipal de Urbanismo, que tem como principal atributo emitir resoluções acerca do planejamento urbano da cidade e expedir alvarás de construção. Destaque-se que esses dois conselhos surgem após a Constituição Federal de 1988, a qual prevê os preceitos de controle social e, ainda, surgem após a Lei Orgânica Municipal de 1990, na qual foram previstos, no artigo 79, a valorização da democracia participativa e o indicativo de criação dos conselhos municipais. Referente ao Conselho Municipal do Meio Ambiente, além do que prevê a Lei Orgânica, destina-se a atender a necessidade do conselho a partir da formulação da Política Municipal do Meio Ambiente. O Conselho Municipal de Urbanismo tem atuado na política de planejamento urbano julgando questões referentes à matéria urbanística – ao tomar deliberações acerca da política urbana municipal e analisar questões relativas ao Plano Diretor, e no debate de projetos de lei de interesse urbanístico, de caráter específico no município.

Após a institucionalização do Conselho Nacional das Cidades em 2004, que prevê a integração da política urbana e a necessidade de canais de participação que garantam os princípios da gestão democrática, observa-se que em Curitiba o maior número de conselhos implementados surge nesse contexto, destacando a necessidade de desenho desses canais com a participação do poder público e da sociedade civil na definição das políticas urbanas. No caso do ConCidades, o enfoque é atuar nos quatro setores que compõem a política urbana (habitação, mobilidade, planejamento do uso do solo e saneamento), buscando a integração, cumprindo grande parte dos requisitos previstos pelo ConCidades Nacional na formulação de conselhos municipais. O ConCidades, com o formato de conselho gestor de política urbana, é o conselho que mais agrega os setores que compõem a política de desenvolvimento urbano.

No ano de 2008, ocorreu a implementação de três conselhos municipais. Destaque-se que o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (Cgfmhis) é previsto como obrigatório mediante a definição da Política Nacional de Habitação de Interesse Social (Pnhis) e deve ser previsto nos Planos de Habitação de Interesse Social (Plhis). O Conselho Municipal de Transporte é outro órgão que, em 2008, se institucionalizou após subsumir as atribuições do Conselho de Transporte Remunerado e do Conselho de Motoristas de Táxi, também sendo nele relacionada a discussão referente à política de transporte de Curitiba, colaborando para consulta sobre o termo. Ainda ocorreu a implementação, no mesmo ano, do Conselho Fiscal da Urbs que tem a atribuição de definir a fiscalização da Urbs, constando também entre as devidas prerrogativas a relação com a política de transporte.

O conselho municipal mais recente no âmbito da política urbana em Curitiba é o Conselho de Trânsito, atendendo as prerrogativas da Política Nacional de Trânsito de 2004 e as diretrizes do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), órgão máximo normativo e consultivo da política nacional de trânsito.

Na estruturação dos conselhos relacionados aos setores da política urbana, a análise de Gohn (2004) e Cymbalista (2008) destacam que os conselhos se formam de maneira fragmentada – fenômeno que também ocorreu ao longo da história de Curitiba. Além disso, as próprias prerrogativas legais atrelam a necessidade do conselho para o repasse de recursos de fundos, como é o caso da habitação de interesse social, do meio ambiente e do transporte. A implementação desses conselhos está mais condicionada às necessidades da máquina burocrática do aparelho estatal do que à ampliação da participação da população nas definições da política e na defesa de interesses coletivos e prioritários para a política urbana.

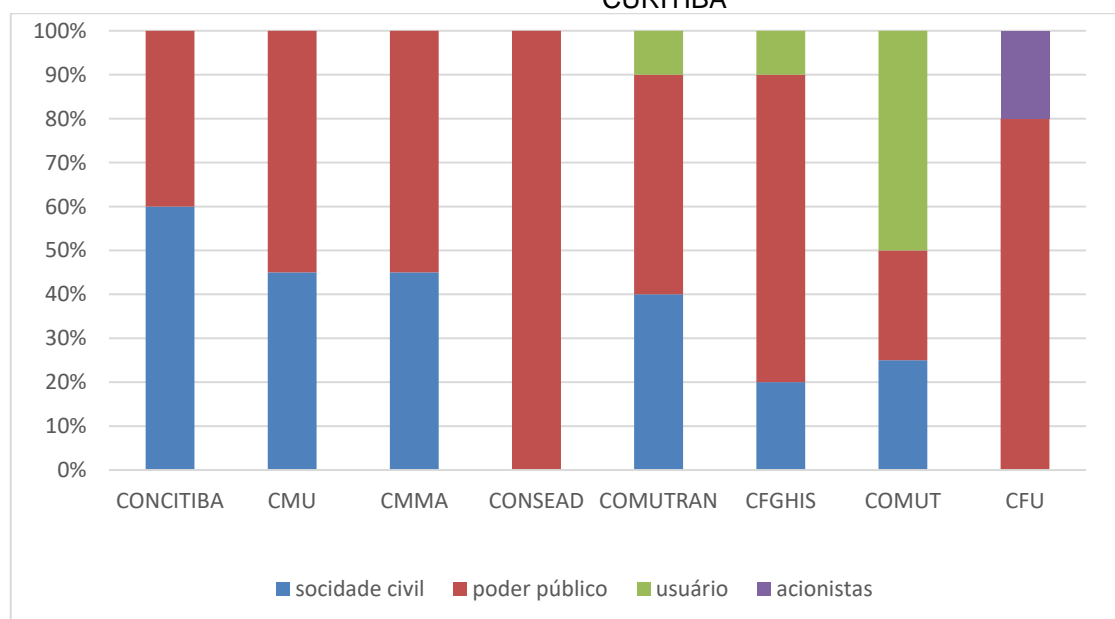
Na linguagem de Wampler (2014), as instituições participativas estão mais voltadas à lógica de “enxertos” na estrutura do Estado. Esses enxertos podem trazer barreiras e enfraquecimento não só da institucionalidade do conselho, mas, também, da democracia participativa, uma vez que não priorizam a definição de atuação e planejamento conjunto da política, mas, sim, a ênfase na estrutura burocrática com finalidade de acesso a recursos.

5.1.2 Análise sobre a paridade e composição dos conselhos

O conceito de paridade nos conselhos de políticas públicas está relacionado ao número de representantes e à igualdade de representação entre os participantes. Para Gohn (2004) e Carneiro (2009), a definição de participação – quem participa, e a relação com a paridade – porcentagem de participação por representantes, constituem elementos essenciais para inclusão nos conselhos, mas, também, problemas cruciais, uma vez que os conselhos possuem desenhos muito desiguais e excludentes. Esses problemas decorrem da não existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições de inclusão.

Referente à composição dos conselhos atrelados à política urbana em Curitiba, no Gráfico 1, a seguir, constata-se a multiplicidade e desproporcionalidade de constituição.

GRÁFICO 1 - COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM CURITIBA



FONTE: A autora, com base nas leis de criação dos conselhos (2008-2016)

Averiguou-se nos desenhos da maioria dos conselhos a preponderância do Poder Público. No caso do Conselho Municipal de Urbanismo (CMU), do Conselho de Administração do Ippuc (Consead), do Conselho Fiscal da Urbs (CFU) e do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (Cgfmhis) há um percentual elevado de participação do poder executivo municipal, representado por

diversas secretarias. Sobre o CMU, o desenho foi alterado diversas vezes ao longo da história e atualmente a estrutura ainda prevê a inclusão majoritária do poder público na composição. Destaque-se, também, que no Cgfmhis há um elevado percentual de representação do poder público em relação aos demais segmentos. No conselho responsável por deliberar sobre o fundo municipal de habitação de interesse social, seria propício a maior participação para quem é usuário da política – no mínimo paridade entre membros do poder público e sociedade civil. O Conseed e o Conselho Fiscal da Urbs têm a natureza voltada a instâncias administrativas e fiscais, o que de fato não prevê a obrigatoriedade de atores da sociedade civil. Porém, por que tais conselhos atuem na fiscalização de ações financeiras e na administração de órgãos voltados à política urbana, a inclusão e a participação de atores da sociedade civil revelam-se importantes. Nesses conselhos, a sociedade civil organizada poderia ser incluída no debate que se refere ao acompanhamento e às discussões de políticas de desenvolvimento urbano.

Sobre a participação dos usuários da política urbana, o enfoque de implementação das instituições participativas era possibilitar “vez e voz” às camadas populares e aos usuários das políticas. Tal premissa parte da construção histórica na qual esses atores ficaram alijados dos processos de participação e de definição das políticas públicas (ROLNIK, 2009; MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007; CARVALHO, 1998; PAOLI; TELLES, 2000).

Em Curitiba, os conselhos que têm a inserção direta do usuário da política são o Cgfmhis (relacionado diretamente à política de habitação), o Comutran e o Comut-CT, o que demonstra que o segmento da população usuária não é incluído como prioridade na delimitação do desenho.

Destarte, os conselhos que têm número maior de participação da sociedade civil em relação ao poder público são o Concitiba e o Conselho de Trânsito. Em relação ao Concitiba, na composição dos conselhos das cidades há previsão no Decreto Nº 5.790, de 25 de maio de 2006, da garantia de proporcionalidade de 60% dos membros da Sociedade Civil e 40% do Poder Público. No Conselho de Trânsito não há diretriz nacional que preveja a proporcionalidade na composição, mas a autonomia dos municípios na estruturação do desenho.

A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os da sociedade civil é realidade nos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba. O próprio desenho institucional prevê a multiplicidade de características –

número de conselheiros diversos na representação a formas diversas de composição nos espaços participativos. Na composição dos conselhos, os debates atuais frequentemente pregam a necessidade da paridade numérica entre conselheiros governamentais e sociedade civil e de um desenho institucional que tenha mecanismos de limitação do poder governamental, como eleições livres para conselheiros e/ou eleições para a Presidência.

Na constatação da não paridade de alguns conselhos relacionados à política urbana em Curitiba, Gohn (2004, p. 24) e Carneiro (2009, p. 285) alertam que a paridade não está relacionada apenas à questão numérica, mas às condições de igualdade de acesso ao canal participativo, bem como de acesso à informação, nas condições de participação e disponibilidade de tempo.

Os membros do governo trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática. Ou seja, têm o que os representantes da sociedade civil não têm. Pela lei os conselheiros municipais não são remunerados e nem contam com estrutura administrativa própria. (GOHN, 2004, p. 190).

Para Carneiro (2009), essa excessiva heterogeneidade entre os integrantes dos conselhos não permite que eles participem efetivamente de forma paritária: membros não governamentais e governamentais têm disponibilidades, capacidades e conhecimentos muito diferenciados, o que dificulta a realização da dimensão igualitária de participação (CARNEIRO, 2009, p. 285).

Essas preocupações podem ser demonstradas à população e revistas no âmbito dos conselhos e na discussão do poder legislativo municipal, ampliando, assim, o debate a fim de promover uma distribuição de poder igualitária entre os diversos atores que compõem os conselhos.

5.1.3 Caráter de atuação dos conselhos

Referente ao caráter dos conselhos de política urbana em Curitiba, os resultados apresentados no Quadro 9, abaixo, demonstram que há multiplicidade de desenhos que preveem a divisão entre os de cunho consultivo, fiscalizatório e deliberativo. Nesses conselhos, além da variação do desenho institucional referente aos caracteres de atuação, constata-se também a combinação deles.

QUADRO 9 - CARÁTER DE ATUAÇÃO DOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM CURITIBA

Conselhos	Consultivo	Fiscalizatório	Deliberativo
Concitiba	✓	✓	✗
CMU	✓	✗	✓
CMMA	✓	✗	✓
Consead	✗	✗	✓
Comut	✓	✗	✗
Cgfmhis	✗	✗	✓
CFU	✗	✗	✓
Comutran	✓	✗	✗

FONTE: A autora, com base nas leis de criação dos conselhos (2008-2016).

Os conselhos municipais analisados são majoritariamente deliberativos no desenho, o que converge para a previsão jurídico-administrativa de organização dessas instâncias. Ainda se observa que há obrigatoriedade de caráter deliberativo para os conselhos que têm vinculação com recursos de fundos financeiros, como o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (Cgfmhis) e o Conselho do Meio Ambiente (CMMA). Identificou-se que o CMMA e o CMU combinam o caráter consultivo e o deliberativo.

Porém, a maioria dos conselhos gestores – em que existe a relação direta entre poder público e sociedade civil, tem caráter consultivo (Concitiba, Conselho de Trânsito e Conselho de Transporte) – e a combinação fiscalizatório e consultivo, no caso do Concitiba.

Apesar de as legislações preverem os conselhos gestores como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, estabelecê-los como canais deliberativos e paritários de participação na definição das políticas públicas é um processo iminente, ou seja, foram instituídos mas não cumpriram suas prerrogativas integralmente (FUKS; PERISSINOTTO, 2004; CUNHA; THEODORO, 2014). Desse

modo, o Concitiba (caráter fiscalizatório e consultivo), o Comut e o Comutran (consultivo) acabam restringindo as respectivas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação.

Alguns autores afirmam que todas as instâncias dos conselhos devem ter caráter essencialmente deliberativo (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007; GOHN, 2004; CARNEIRO, 2009). As leis relacionadas aos conselhos sempre os vinculam ao poder executivo municipal como órgãos auxiliares da gestão pública, então a capacidade deliberativa dos conselhos gestores deveria se apresentar como premissa para implementação das instituições participativas. Constata-se nos conselhos gestores de política urbana (Concitiba, Conselho de Trânsito e Conselho de Transporte) os limites do desenho institucional na vinculação desses aos processos decisórios.

5.1.4 Conselhos, área da política pública e intersecção de objetivos

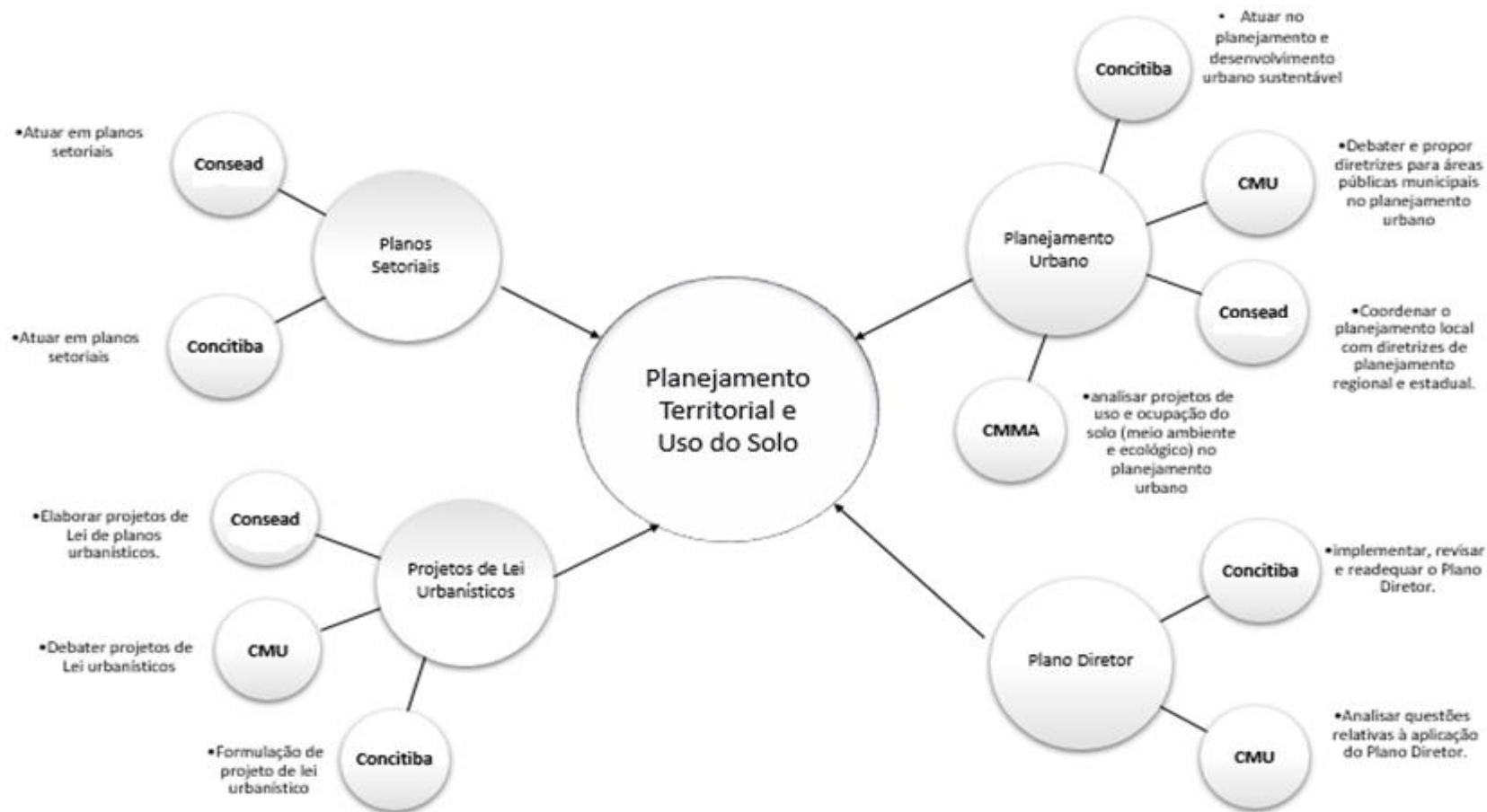
Pela análise das legislações dos conselhos investigados, nota-se que há áreas comuns de atuação na política urbana e sobreposições de objetivos estabelecidos em normas de criação dos conselhos. Foram identificados dois assuntos principais: planejamento territorial e uso do solo; e formulação de política urbana.

Os estudos de Souza e Machado (2018) mostram que a lógica de sobreposição entre conselhos de diversas áreas, como assistência, saúde, idoso, é uma realidade. Porém, esse é um tema pouco estudado e demanda um olhar mais minucioso na análise de objetivos comuns entre os conselhos e os impactos das justaposições de temas entre os canais de participação. Desse modo, expressam a relevância de se compreender processos de governança, intersetorialidade e a dinâmica da participação social, bem como a formulação dos *designers* na definição das políticas públicas e de espaços de controle social mais integrados.

No âmbito da política urbana, esse é um tema importante a ser avaliado, principalmente pela trajetória recente dessa política, que remete ao desafio da sistematização de dados primários dos oito conselhos em Curitiba.

Posto isso, a Figura 5, na sequência, apresenta a sobreposição de objetivos dos conselhos.

FIGURA 5 - SOBREPOSIÇÃO DE OBJETIVOS: PLANEJAMENTO TERRITORIAL E USO DO SOLO



FONTE: A autora (2019), com base na sistematização das informações das leis dos conselhos

Os resultados expressam a similaridade de temas entre os conselhos em diversas áreas. Referente aos planos setoriais, o Concitiba e o Consead preveem as mesmas atribuições na atuação. Os planos setoriais antecipam a implementação das diretrizes do Plano Diretor, previstas na Lei Nº 11.266/2001, Estatuto da Cidade, no artigo 88. Desse modo, os planos setoriais têm como finalidade serem instrumentos legais de planejamento e de gestão urbana. Caracterizam-se como ferramentas potenciais para efetivação de direitos e princípios relacionados à função social da cidade e acesso à terra. Assim, sendo matéria de discussão de dois conselhos há sobreposição de objetivos que devem ser integrados ou subsumidos.

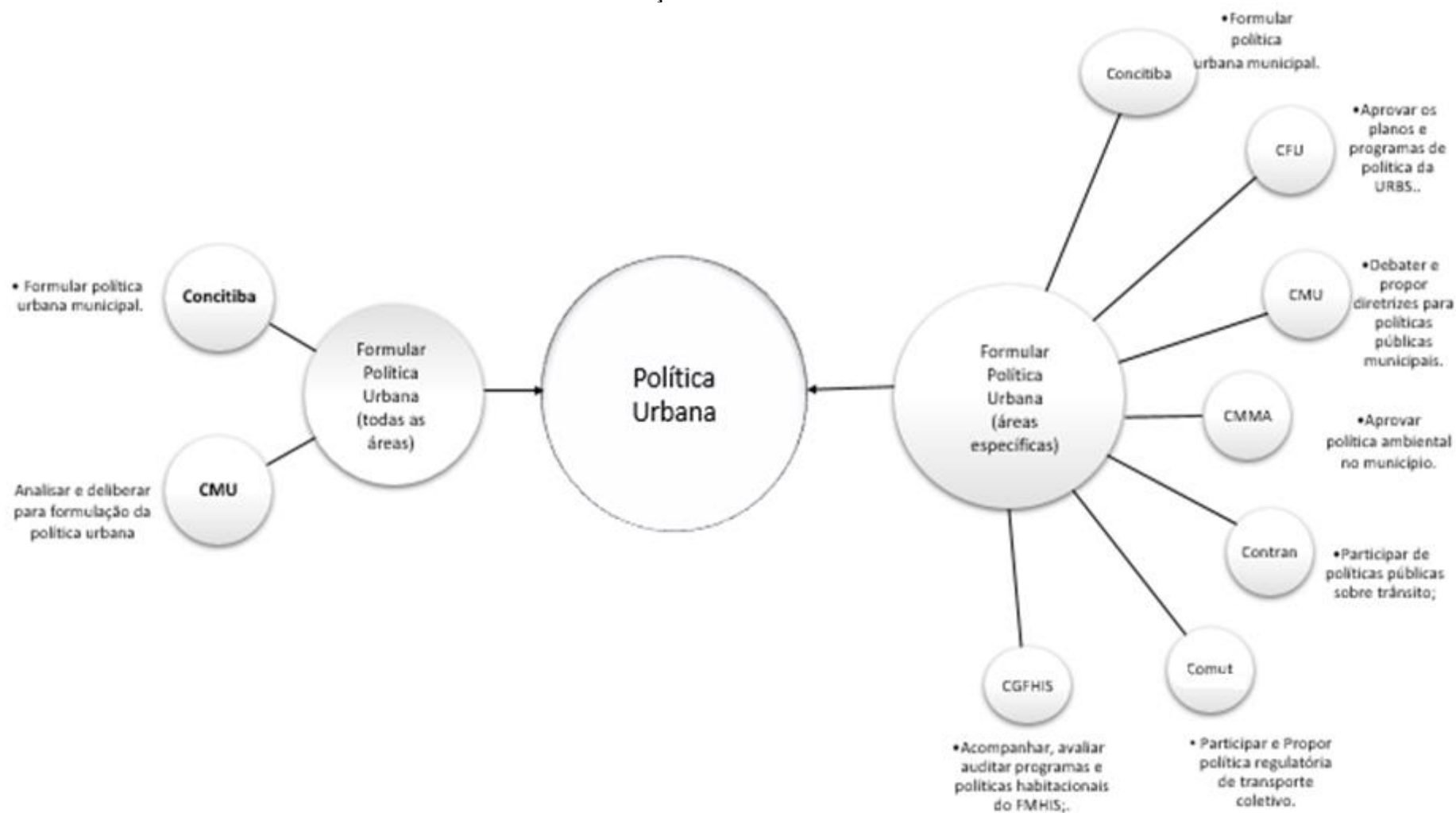
Sobre os projetos de lei urbanísticos, ocorre a intersecção das funções entre o Consead e o Concitiba, sendo, no primeiro, a elaboração e, no segundo, a formulação de leis urbanísticas, devendo também o Conselho Municipal de Urbanismo debater sobre o tema das leis urbanísticas. Ainda, quatro dos conselhos analisados apresentam resultado na análise das respectivas leis referentes a atuar, debater, coordenar e analisar o planejamento urbano municipal, e o Concitiba e o CMU preveem a interface de atuação em temas sobre o Plano Diretor em Curitiba.

Referente ao planejamento territorial e uso do solo, afirma-se que não há, na dimensão normativa, algum preceito que indique a integração e/ou debate entre os conselhos afetos à política urbana. Tais elementos expressam que não há no âmbito legal a preocupação da interação ou intersetorialidade entre os conselhos. Para Carneiro,

o foco na intersetorialidade é uma diretriz acertada. Ao buscar a articulação horizontal das políticas e programas municipais, a perspectiva da intersetorialidade aponta em direção contrária à fragmentação, verticalização e excessiva “setorização” das políticas, marcas características do aparato institucional das administrações públicas ainda predominantes no país. Tal estratégia permite resultados mais significativos quanto ao impacto e sustentabilidade dessas políticas, evitando sobreposição de ações e garantindo às mesmas maior organicidade. (CARNEIRO, 2009, p. 289).

Relacionado ao tema política urbana em sentido amplo, os resultados da análise – apresentados na Figura 6, abaixo, também expressam a sobreposição nas normas dos conselhos. O Concitiba e o CMU preveem a formulação de política urbana, subentendendo que os dois conselhos atuarão nas áreas relacionadas às políticas municipais.

FIGURA 6 - SOBREPOSIÇÃO DE OBJETIVOS: POLÍTICA URBANA



FONTE: A autora (2019), com base na sistematização das informações das leis dos conselhos.

Quanto aos conselhos Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, Fiscal da Urbs, de Transporte e de Trânsito há também a dimensão na atuação da política, referente às áreas de competência restrita dos conselhos. A ausência de indicativos legais que prevejam a interface entre os diferentes conselhos pode estar relacionada com os limites existentes na formulação das políticas e a incompreensão por parte dos *designers* dos conselhos, que não preveem os resultados possíveis a partir dessa articulação. A não articulação das políticas é uma realidade no âmbito da gestão pública (NASCIMENTO, 2010; COMERLATTO *et al.*, 2007; JUNQUEIRA, 2004).

O trabalho intersetorial requer a articulação de atores e organizações com vistas a compartilhar e integrar conhecimentos e experiências na perspectiva de estabelecer relações e constituir redes para intervir na realidade de forma mais efetiva e resolutiva – o que pode ser uma possibilidade a ser pensada na formulação da experiência dos conselhos.

Em Curitiba, uma das propostas de interface entre os diversos conselhos municipais é a do Fórum Interconselhos da Cidade de Curitiba. O Fórum foi instituído pelo Decreto Nº 790, de agosto de 2016, e tem como objetivo propiciar debates e integração das políticas públicas de forma intersetorial e transversal. O decreto tem como ênfase propiciar espaço de debate e integração das políticas públicas ante as temáticas que se relacionam entre diversas áreas, com caráter permanente e deliberativo. O art. 1º, parágrafo único, explicita que “o Fórum Interconselhos da Cidade de Curitiba poderá formular e encaminhar propostas de políticas públicas sobre o tema que seja de competência de dois ou mais Conselhos Municipais” (CURITIBA, 2016).

Há experiências de institucionalização de fóruns interconselhos no âmbito de alguns municípios brasileiros, mas destaca-se a experiência nacional dessa institucionalidade de participação nos planos plurianuais do Governo Federal (BEZERRA, 2018). O Fórum Interconselhos tem um desenho específico que pretende transversalizar o debate por meio de participação institucionalizada (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), com métodos e forma de funcionamento determinados.

O Decreto de criação do Fórum Interconselhos da Cidade de Curitiba indica como atribuição exclusiva do Instituto Municipal de Administração Pública (Imap) estimular as competências, formação, aperfeiçoamento e qualificação aprimorando a intersetorialidade e transversalidade. Essa instância participativa não foi instituída no

município após a respectiva lei de criação, constando informações sobre o Fórum na página do Portal dos Conselhos.

A leitura sobre os objetivos que se interseccionam entre os conselhos bem como a possibilidade de atuação de mecanismos que propiciem maior interface entre os espaços participativos da política urbana se apresentam como desafios a serem trabalhados na política pública municipal e avaliados no âmbito do planejamento urbano de Curitiba.

5.1.5 Frequência de reuniões realizadas e existência de secretaria executiva

Um dos fatores determinantes da atividade dos conselhos é a realização de reuniões com os representantes das instituições. Foram levantadas informações sobre a efetiva realização de reuniões por parte dos conselhos, relacionadas ao recorte temporal da pesquisa.

Os resultados da análise demonstram que a frequência de reuniões pode ser dividida da seguinte forma: (i) muito frequentes (de semanais a mensais); (ii) frequentes (bimestrais ou trimestrais); (iii) pouco frequentes (semestrais); e (iv) irregulares. A importância dos quesitos relativos à existência e à frequência das reuniões dos conselhos deve-se à possibilidade de distinguir os conselhos que realmente estavam em plena atividade daqueles apenas formalmente constituídos.

Também é necessário destacar que os regimentos internos ou estatutos preveem a periodicidade das reuniões e esse fator será considerado para verificarmos se elas ocorreram conforme previsão normativa.

TABELA 2- NÚMERO DE REUNIÕES REALIZADAS POR ANO

Conselho	Número de reuniões realizadas por conselho									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
CONCITIBA	4	6	4	5	5	4	6	5	2	41
CMMA	3	2	7	5	6	4	5	5	5	42
CMU	48	47	48	45	46	26	21	21	18	320
CONSEAD	1	1	2	2	2	1	1	1	1	12
CFU	1	1	1	1	3	2	2	2	1	14
CGFMHIS	0	0	0	0	2	4	4	5	4	19
COMUTRAN	0	0	0	0	0	0	0	8	6	14
COMUT	0	2	1	3	3	0	0	0	0	9

FONTE: Atas dos conselhos (2008-2016).

Os resultados apresentados na Tabela 2, acima, mostram a disparidade de quantitativo de reuniões nos conselhos. Cabe destacar que na categorização entre reuniões muito frequentes (de semanais a mensais), o único conselho que realizou reuniões semanais foi o Conselho Municipal de Urbanismo, apresentando variação na tabela. Os anos de 2008 a 2012 apresentaram um quantitativo maior de reuniões, após, ocorreu a redução para média de 23 reuniões anuais. Em contato com a Secretaria Executiva do Conselho, indagou-se sobre a alteração do quantitativo de reuniões verificada na sequência pós ano de 2015. O fato ocorreu em função da alteração legal efetuada no Governo Fruet que previu a atuação do conselho por comissões.

Os conselhos que apresentam frequência bimestral, conforme previsão de regimento interno, são o Concitiba e o Conselho Municipal do Meio Ambiente, em que, respectivamente, há previsão regimental de reuniões bimestrais e reuniões mensais. Porém, a Tabela 2 apresenta variações em cada ano, como, por exemplo, a realização de duas reuniões no Concitiba em 2016, e duas reuniões no CMMA em 2009.

Observam-se, ainda, conselhos com reuniões pouco frequentes (semestrais) e irregulares, destacando o Conselho Municipal de Transporte – que foi instituído em 2008, e após 2013 não há nenhum registro de reunião.

Outro dado examinado nos conselhos é a existência de Secretaria Executiva. A Secretaria Executiva do Conselho tem vinculação direta com a Presidência e sua finalidade é prestar apoio técnico à estrutura do conselho e aos núcleos, grupos de trabalho ou câmaras técnicas de forma a facilitar o cumprimento das funções dessas instituições. Os servidores que compõem a Secretaria Executiva são indicados pelo poder público e as devidas atribuições estão previstas nos regimentos internos dos

conselhos. Observa-se que quatro conselhos têm Secretaria Executiva constituída, a saber: o Conselho Municipal de Urbanismo, o Concitiba, o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e o Conselho Municipal do Meio Ambiente.

Os demais conselhos contam com auxílio técnico de outros setores e de alguns conselheiros que colaboram com a organização técnica. A presença de um conjunto de estruturas burocráticas indica quão organizados estão os conselhos. Cabe mencionar que aqueles com maior frequência de realização de reuniões são justamente os que contam com uma secretaria executiva.

Em análise sobre o perfil dos conselhos nacionais (IPEA, 2009), uma das variáveis indicadas na pesquisa sobre pontos a melhorar nos conselhos é a atuação da Secretaria Executiva, prevendo aperfeiçoamento do respectivo trabalho e necessidade de estrutura. Para Brasil, Carneiro (2009) e Assis (2009), a Secretaria Executiva dos conselhos é uma peça-chave para o bom fluxo das ações, tendo como atuação precípua dar suporte administrativo para o conselho. “Um conselho funciona bem se houver cuidado com três aspectos importantes: a dimensão administrativa, a dimensão técnica e a dimensão política” (ASSIS, 2009, p. 46).

6 INTERSECÇÃO NOS CONSELHOS PELA ANÁLISE DA PRESENÇA E VOZ

Com base no referencial de Smith (2009), esta seção trata do bem democrático “inclusão” que se refere à disposição do desenho em fornecer igualdade política aos componentes de instituições participativas, manifestando-se por dois vetores principais: a presença e a voz dos conselheiros.

Com relação à presença, parte-se do pressuposto de que a participação política dos cidadãos é diferente e desigual na medida em que, nos espaços dos conselhos, há limite da representação por segmentos, e o próprio desenho especifica quem serão os incluídos nessas instituições. Uma das funções das instituições participativas é permitir ou promover a inserção dos segmentos relevantes no processo e possibilitar a partilha de poder, desde o momento em que possibilita a inserção no canal participativo até o momento, posterior, de participação nas instituições democráticas. Já a voz evidencia os interesses expressos e o que se produz nas deliberações das instituições participativas, as relações e embates nos canais participativos, bem como as principais discussões que ocorrem no âmbito das reuniões.

Esta seção buscará apresentar indicadores e variáveis de presença e de voz dos atores dos conselhos relacionados a política urbana em Curitiba e os resultados produzidos nessas instâncias democráticas, buscando também caracterizar as intersecções entre os conselhos.

6.1 DETECTANDO A INTERSECÇÃO PELA ANÁLISE DA PRESENÇA

Para Smith (2009), a presença dos atores é um dado relevante na medida em que pode indicar o alcance de empenho e a prioridade concedida à participação. A presença pode ter um impacto significativo sobre a natureza das decisões nos espaços da democracia participativa: se os excluídos das decisões políticas não estão presentes, as decisões provavelmente não são susceptíveis de responder plenamente às preocupações deles (PHILLIPS, 1995, p. 13).

Ao avaliar a inclusão dos atores nas inovações democráticas, expressa-se como necessário não apenas analisar as características formais do mecanismo de seleção, mas, também, se na prática há incentivos institucionais que motivem o engajamento de cidadãos de todos os grupos sociais, garantindo que um determinado grupo social não está marginalizado ou excluído do processo de participação. Sendo

assim, estar presente não significa necessariamente que os cidadãos estarão dispostos ou serão capazes de apresentar contribuições de forma coletiva, mas indica como agem frente ao direito de participar (SMITH, 2009). De qualquer modo, o processo de inclusão dos atores é um determinante para a análise sobre as instituições participativas.

Sobre a presença dos atores, pretende-se analisar os seguintes indicadores e variáveis:

QUADRO 10 - INDICADORES E VARIÁVEIS – PRESENÇA

Inclusão – bem democrático a ser medido – PRESENÇA	INDICADOR	VARIÁVEIS
	1. Escolha dos representantes.	<ul style="list-style-type: none"> – Processo eleitoral. – Indicação poder público. – Lei define a participação.
	2. Organizações com maior representação entre os conselhos	<ul style="list-style-type: none"> – % de segmentos que não apareceram em nenhuma reunião do conselho. – % de organização com maior representação entre os anos de 2008-2016. – % de organizações com maior representação entre os anos de 2008-2010, 2011-2013, 2014-2016.
	3. Conselheiros participantes das reuniões	– % de conselheiros por segmento nas reuniões dos conselhos por gestão.
	4. Processo de inclusão dos conselheiros	– % de representantes que participam de mais de um conselho.
	5. Intersecção das organizações e conselheiros	<ul style="list-style-type: none"> – grau de interligações entre os conselhos e organizações entre os anos de 2008-2016. – grau de interligações entre os conselhos e organizações entre os anos de 2008-2010, 2011-2013, 2014-2016.
– % de representantes que participam dos conselhos por mais de uma organização.		

FONTE: Braga e Pessali (2009)

6.1.1 Escolha dos representantes dos conselhos relacionados à política urbana

Referente à escolha dos conselheiros, buscou-se dimensionar o processo de inserção e qual a possibilidade de entrada como conselheiro, trazendo as categorias: (i) eleitos por processo de votação entre os segmentos da sociedade civil; (ii) indicados conforme a gestão do poder público; (iii) participação das organizações permanentes previstas em lei.

QUADRO 11 - FORMAS DE INSERÇÃO DE REPRESENTAÇÃO DO CONSELHEIRO

Processo Escolha Conselheiro	Conselhos
Votação por segmento	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba). - Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (Cgfmhis).
Indicados somente pelo poder público	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho Administrativo do Instituto de Planejamento e Pesquisa de Curitiba (Consead). - Conselho Fiscal da Urbanização de Curitiba S.A. (CFU).
Inserção da organização prevista em lei (sem mudança)	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho Municipal do Urbanismo (CMU). - Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA). - Conselho Municipal de Transporte (Comut-CT). - Conselho Municipal de Trânsito (Comutran).

FONTE: A autora (2019), com base na Lei de criação dos conselhos.

Na representação governamental, mesmo que haja regras regimentais para a substituição, o critério básico é o da confiança do governo local, desse modo, os representantes governamentais são indicação direta da gestão do município. No caso das representações da sociedade civil, em decreto do ConCidades Nacional de 2004 recomenda-se que a eleição da sociedade civil ocorra no momento da conferência, argumentando-se que a conferência é um espaço privilegiado de participação, diversidade de organizações e discussão sobre a política urbana (BRASIL, 2004).

No Quadro 11, acima, identifica-se que dos conselhos apresentados somente dois promovem as eleições entre os representantes (Concitiba e Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social), e somente o Concitiba realiza a eleição dos representantes no momento da Conferência das Cidades.

Observa-se que a maior parte das inclusões de representantes dos conselhos é realizada por indicação das entidades ou são previstas pela lei específica de cada

conselho de política urbana. Considera-se que essa forma de escolha dos representantes é limitada, uma vez que centraliza e implica uma referência normativa de qual entidade deve participar. A indicação pressupõe uma determinação, ao passo que a eleição, em substância, abre espaço ao debate e à negociação para as organizações que tenham maior representatividade. Na análise de Grau (1998), ao indicar as condições que devem ser agregadas na garantia de deliberação e na elaboração de decisões políticas,

os que enfrentam um processo deliberativo não podem dispor de um mandato imperativo outorgado por outros indivíduos. Devem dispor de liberdade, de tal forma que seja possível, em princípio, a modificação das posições prévias, produto da confrontação e discussão sobre as diversas perspectivas e valores. A deliberação por si mesma supõe a possibilidade da persuasão normativa. (GRAU, 1998, p. 143).

Conforme a análise do autor, se os conselhos têm entidades indicadas em lei ou pelo poder público, geram um descolamento com relação à sociedade civil, estabelecendo-se, nesse caso, muito mais como um órgão a serviço do Governo, ou, então, um conselho que decide em função de interesses restritivos e/ou corporativos de grupos pré-determinados. Maricato e Santos Júnior (2007) mencionam que a representação social dos conselhos está vinculada aos segmentos sociais com capacidade de organização, presença na cena pública e que consigam de alguma forma legitimidade na discussão sobre os temas relacionados à cidade (MARICATO; SANTOS JÚNIOR, 2007).

Deve-se analisar qual o motivo da escolha das organizações: (i) se estão atribuídas, por exemplo, à participação e incidência que a organização tem na política urbana; (ii) se cabe às respectivas diretorias das organizações efetuarem indicação de forma discricionária dos conselheiros pelo interesse de estarem representadas nos canais participativos; ou (iii) se o fator preponderante é a formação de alianças a partir de interesses unidos (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011, p. 182).

Vê-se que o processo de inclusão dos representantes nos conselhos ganha importância na identificação de quem tem espaço de participação e representação nos canais participativos. Para Tatagiba e Blikstad (2011), as formas de inserção vão estabelecendo articulações e alianças, construindo arenas de poder, capazes de ampliar disputas e de fortalecer junções nos canais participativos.

6.1.2 Identificação das organizações com maior quantitativo de representação nas gestões analisadas entre os conselhos

Sobre as organizações que mais participaram dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba, foi realizado o recorte temporal desde o início do Conciitba até o final da terceira gestão (de 2008 até 2016), bem como as instituições que têm maior inserção nas três gestões analisadas (2008-2010; 2011-2013; 2014-2016). Na contagem das instituições, no recorte dimensionado, foram identificadas 489 vagas de representação nos conselhos nos anos analisados, porém havendo a repetição de diversas organizações que estão em múltiplos conselhos, o que mostra a centralidade de representação em determinadas instituições. Ao fazer a junção entre diversas organizações que se repetem entre os conselhos relacionados à política urbana, totaliza-se 116 entidades que se inserem no conselho entre os anos de 2008 e 2016 (vide detalhamento das organizações e percentuais de frequência no APÊNDICE A deste trabalho).

Optou-se por utilizar a técnica disponível no Atlas Ti 7.0, referente à nuvem de palavras (*word clouds*), para identificar a centralidade de organizações com maior inclusão nas gestões dos conselhos. Na visualização, cada palavra tem o tamanho regido pela relevância em determinado *corpus* de texto. A partir dessa identificação, é possível mensurar a análise do conteúdo, bem como prever o percentual de organizações com maior inserção nos conselhos, partindo de alguns parâmetros principais, a saber: (i) organizações com vagas em diversos conselhos a partir do recorte temporal; (ii) organizações que participaram do mesmo conselho durante diversas gestões. Por exemplo, o Ippuc, além de participar de diversos conselhos relacionados à política urbana, participou também de todas as gestões do Conciitba, o que apresenta a multiplicidade de representação que esta institucionalidade possui no âmbito da política urbana.

Produziu-se um banco de dados contemplando todas as organizações que foram eleitas e/ou indicadas a participar dos oito conselhos investigados, tendo como fonte os decretos de nomeações publicados em diário oficial do município.

Sobre as organizações com maior representação entre todos os conselhos, observa-se na Figura 7, a seguir, a nuvem de palavras (*word clouds*) identificando o destaque de algumas organizações que são representadas por palavras maiores, ou

Urbano de Curitiba, 11,9%; (SMMA) Secretaria Municipal do Meio Ambiente, 11,1%; (SMU) Secretaria Municipal de Urbanismo, 8,5%; (SETRAN) Secretaria Municipal de Trânsito, 4,9%, (PGM) Procuradoria-Geral do Município, 4,6%, (COHAB) Companhia de Habitação de Curitiba, 3,6%; (CMC) Câmara Municipal de Curitiba, 2,3%.

Para Fuks (2005), a centralidade de organizações – principalmente no âmbito do poder público, pode indicar nichos de ação política. As organizações tendem a canalizar para aqueles espaços institucionais mais permeáveis as respectivas demandas e apresentar a concentração de sua agenda em diversos contextos, o que fortalece a atuação e a incidência nos canais participativos em que estão inseridos. A definição das organizações com maior inclusão no conselho necessariamente passa pelo processo de *design*, apresentado por Cunha (2014) e Alexander (2011), que nos remetem à análise de “Quem desenha o desenho?”. Os autores destacam o forte teor de intencionalidade na perspectiva de princípios, valores, ideias e expectativas que orientam a estrutura do desenho.

Avritzer (2008) apresenta alguns indicativos de “formas desejáveis” de desenho dos conselhos, como: (i) ter processo de partilha de poder, (ii) serem determinados em lei, (iii) ter participação reduzida de atores; (iv) ocorrer a inserção simultânea do poder público e sociedade civil de maneira paritária. Os resultados apontam que na totalidade dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba a “forma desejável” não está presente no desenho institucional de todos os conselhos investigados.

Sobre as organizações da sociedade civil, observa-se um quantitativo reduzido com maior frequência de inclusão nos conselhos, em que se identifica como destaque: (SINDUSCON) Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná, 2,5%; (FIEP) Federação das Indústrias do Estado do Paraná, 1,6%; (FEMOCLAM) Federação Comunitária das Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana, 1,2%; (UAMC) União das Associações de Moradores, Clube de Mães, Entidades Beneficentes, Esportivas e Sociais da Regional Cajuru, 1,1%.

O sindicato patronal (Sinduscon) e a Federação das Indústrias do Estado do Paraná destacam-se como representação das entidades do setor dos empresários nos conselhos de políticas públicas. Essas organizações, historicamente, têm vinculação nas discussões do planejamento urbano em Curitiba, principalmente com pautas ligadas ao mercado imobiliário, conforme estudos apresentados por Oliveira (2000), Polucha (2010) e Mafra (2019).

abordagem de poliarquia, conceito ressignificado na análise dos regimes democráticos (O'DONNELL, 1999), em que se trabalha com a hipótese de que a democratização consiste em um processo de progressiva ampliação da competição política e do direito de participação (DAHL, 1997, p. 11). Com isso, faz-se notório o crescimento do número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências vão se manifestando no contexto das decisões políticas, “sendo nada mais, nada menos que um jogo, em que sobreviverá quem melhor articular suas estratégias” (SALES, 2005, p. 234).

Considera-se que muitas organizações se inserem nos conselhos de política urbana, mas poucas têm centralidade. Neste primeiro momento, buscou-se apresentar, pela conexão em rede, quais os “nós” das organizações com maior repetição de participação. Desse modo, o desenho da nuvem de palavras possibilita visualizar as conexões que se estabelecem em comunidades. Tal técnica colabora na análise dos níveis de agrupamento que compreendem quais as organizações que tiveram maior número de cadeiras de assentos nos conselhos.

6.1.3 Intersecções entre as organizações dos conselhos de política urbana: medidas de centralidade e análise de redes

As medidas de centralidade surgiram da análise em redes sociais – tipo específico de rede que se refere ao conjunto de pessoas ou instituições conectadas por relacionamentos. Toda rede, social ou não, pode ser representada por um grafo. Cada posição na rede corresponde a um vértice (ou nó) no grafo e cada possível relação entre as posições corresponde a uma aresta que conecta um par de vértices.

6.1.3.1 Centralidade

“Relacionamento” é o foco da Análise de Rede Social (ARS) e os “atores” são centrais para todos os tipos de relacionamentos. Assim, a descrição do atributo e o perfil dos atores são aspectos importantes de qualquer análise de rede. Nesse contexto, existem várias medidas de análise de redes (métricas) que podem ser usadas para identificar nós influentes. Centralidade é uma medida das informações sobre a importância relativa de nós (atores) e arestas (relações) em um grafo (ARIF,

2015). Existem várias medidas de centralidade – como centralidade entre proximidade, grau de centralidade e centralidade de intermediação, que foram propostas para identificar os atores mais importantes (organizações-chave) em uma rede. A seguir, serão apresentadas apenas duas medidas que serão trabalhadas nesta pesquisa.

6.1.3.2 Grau de centralidade

É a mais simples de todas as medidas de centralidade, o valor para um determinado nó na rede é o número de *links* (conexões) incidentes nele e é usado para identificar “nós” com o maior número de conexões na rede. A concepção mais simples e intuitiva no que diz respeito à centralidade de um vértice é o número de contatos diretos que ele possui. Uma pessoa/instituição que se encontra em uma posição que permite o contato direto com muitos outros é vista pelos demais como um canal maior de relações, razão pela qual dizemos ser mais central.

6.1.3.3 Centralidade de Intermediação

Ao final da década de 1970, pesquisadores observaram que as redes sociais do mundo real são sempre muito grandes e, geralmente, desconexas. Portanto, as medidas conhecidas, e até então apresentadas, não poderiam ser aplicadas. Motivado pelo artigo daqueles autores, Freeman (1977) propôs algumas medidas que, embora sejam também baseadas em interligações entre pares de vértices, poderiam ser aplicadas a grafos desconexos. Para isso, ele primeiro introduziu o conceito de intermediação parcial de um vértice numa dada rede para então chegar a um valor que pudesse medir a centralidade desse vértice. Isso significa que o valor deveria ser capaz de expressar a influência que o indivíduo/instituição (representado pelo vértice) poderia exercer sobre os respectivos pares numa rede de comunicação do mundo real. Para identificar os líderes da rede, a quantidade de interesse em muitos estudos de redes sociais é a “centralidade de intermediação” de um ator “i”. A centralidade de intermediação mede a fração de todos os caminhos mais curtos que passam por um determinado nó ou, em termos simples, quantifica o número de vezes que um nó atua como uma ponte ao longo do caminho mais curto entre dois outros nós. Os “nós” com alta centralidade intermediária desempenham um papel crucial no fluxo de

informações e na coesão da rede e são considerados centrais e indispensáveis à rede devido ao seu papel no fluxo de informações (FREITAS, 2010).

6.1.3.4 Comunidade

Uma das características únicas das redes sociais é que elas tendem a mostrar uma estrutura de comunidade. Essa propriedade geralmente surge como consequência da heterogeneidade global e local da distribuição de arestas em um gráfico. Assim, geralmente encontramos altas concentrações de arestas em certas regiões do gráfico, chamadas comunidades, e baixa concentração de arestas entre essas regiões. As comunidades, também conhecidas como módulos ou *clusters*, podem ser definidas diretamente como “nós” mais próximos e com relações mais intensas entre si. Uma definição mais completa é construída sobre o conceito de densidade: as comunidades podem ser entendidas como grupos de vértices densamente conectados na rede, com conexões mais esparsas entre eles.

Na vida real, podemos encontrar vários exemplos de grupos. Há uma longa lista de exemplos, portanto, mas citaremos apenas alguns. A sociedade é um ambiente rico para encontrar comunidades, uma vez que as pessoas têm a tendência natural de formar grupos. Esses grupos podem ser famílias, círculos de amigos, grupos de trabalho e/ou religiosos, cidades, nações e assim por diante. Também podemos encontrar comunidades virtuais *on-line* na rede da internet ou grupos de páginas da *web* relacionadas a tópicos, que podem ser úteis para o desenvolvimento de sistemas de recomendação automáticos e eficientes.

A importância de estudar essas comunidades é intuitiva em domínios como a ARS. Para destacar essa importância, a análise da posição estrutural dos nós, em cada módulo, pode ajudar a identificar os atores centrais – aqueles dentro das posições centrais, frequentemente associados às funções de controle e estabilidade do grupo, bem como os atores intermediários, que são aqueles que se encontram nos limites das comunidades e desempenham um papel fundamental na disseminação e troca de novas ideias e informações, criando pontes entre as comunidades (OLIVEIRA; GAMA, 2012).

Vértices com alta intermediação podem ter uma influência considerável dentro de uma rede em virtude do controle sobre a passagem de informações entre outras. Eles também são aqueles cuja remoção da rede interromperá mais as comunicações

entre outros vértices, porque estão no maior número de caminhos percorridos pelas informações.

6.1.3.5 Conselhos de política urbana: intersecção entre as organizações participantes

A análise de redes indica o quanto as organizações são centrais e assumem inter-relações no campo político. Nesta pesquisa, o intuito de utilizar essa técnica foi corroborar a análise sobre a intersecção e dar maior robustez na interpretação dos dados.

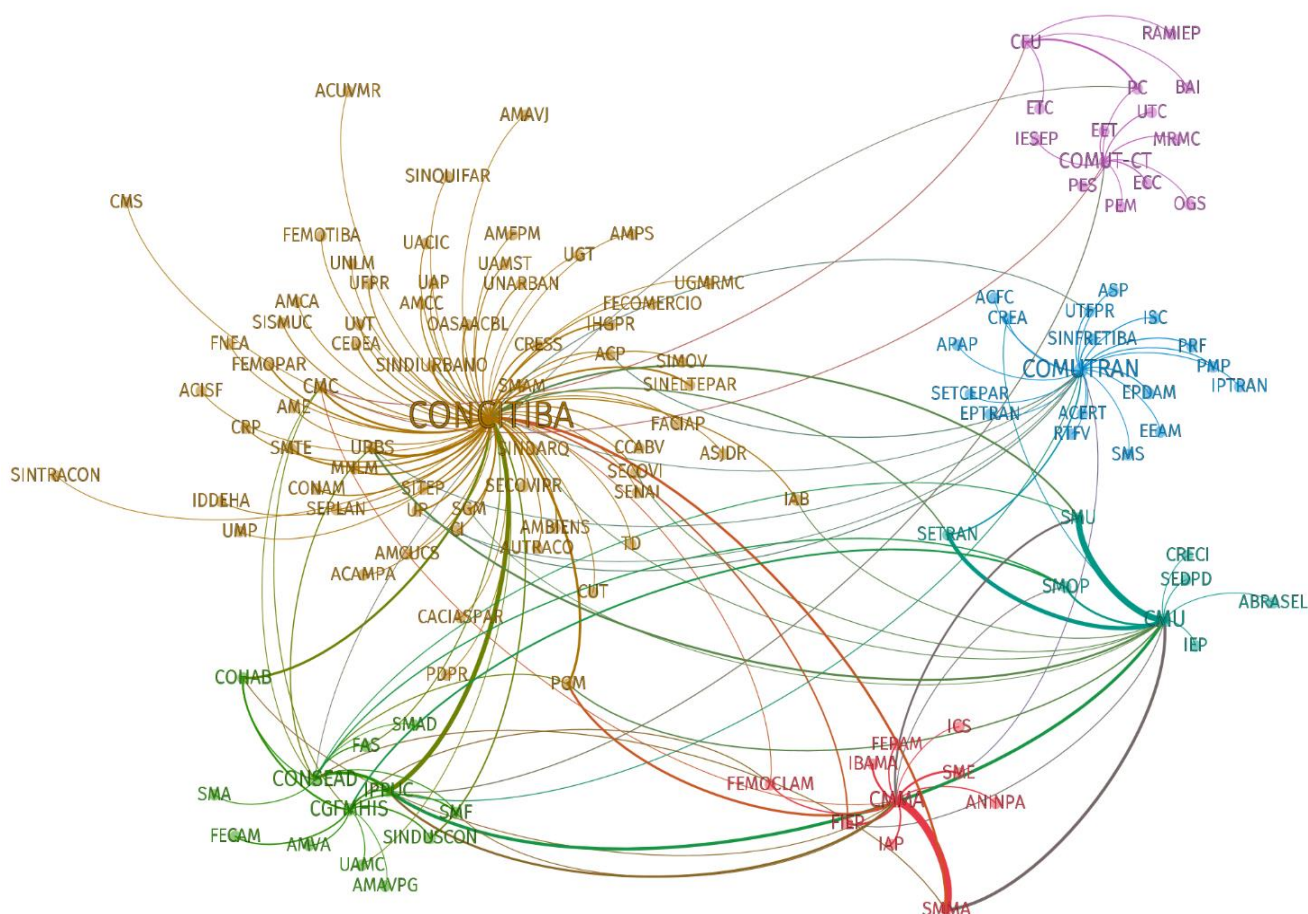
Estabelecendo todas as relações das instituições envolvidas de 2008 a 2016 obtivemos o que representa um gráfico com conexões das instituições e as ligações constituídas entre os conselhos e as organizações, ou seja, um “grafo”.

As instituições/atores são representadas por pontos, são os “nós” nas redes. As linhas são as “arestas”, que correspondem às relações estabelecidas entre essas instituições. Na análise de redes aqui apresentada, estabeleceu-se que, quanto mais forte for a relação entre os atores, mais espessa é a linha. O grau de centralidade de um ator na rede é dado pelo número de ligações que ele faz com outros atores; por exemplo, um ator com grau de centralidade cinco tem esse número de arestas (ligações) com outros atores. Além disso, cada cor representa uma comunidade em que as instituições estão conectadas por relações comuns.

Na Figura 11, abaixo, o grafo contém 128 atores (nós) e 173 relações (arestas). O número de comunidades encontradas foi de seis, ou seja, há seis atores com força de conexões forte o suficiente para formar agrupamentos. Assim, apesar de haver oito conselhos investigados, o algoritmo do *Gephi* (BLONDEL *et al.*, 2008) formou comunidades centradas em instituições que têm maior força de ligação entre organizações (representantes do poder público e sociedade civil) e conselhos, apresentados a seguir.

Percebe-se que há seis comunidades apresentadas na Figura 11, a seguir, e que, no grafo, pertencem à mesma cor.

FIGURA 11 – GRAFOS DE 128 ATORES (NÓS) E 173 RELACIONAMENTOS (ARESTAS) DAS INSTITUIÇÕES DE 2008 A 2016 EM SEIS COMUNIDADES



FONTE: A autora (2019), com base nos decretos e atas que identificam as instituições participantes dos conselhos entre os anos 2008-2016

Assim, o CONCI TIBA possui o maior número de nós conectados (75 nós) dentro da respectiva comunidade “Concitiba”²², sendo que os demais atores dessa comunidade têm conexões que variam de um a seis, ou seja, há outros atores nessa comunidade que se conectam com outros atores de um a seis graus; em síntese, tem baixa conectividade²³. A centralidade de intermediação²⁴ do CONCI TIBA também é a maior de todos os apresentados (0,75)²⁵, de tal forma que representa a sua influência

²² A fim de se evitar divergências, usar-se-ão com aspas os nomes de comunidades e sem aspas os dos conselhos ou instituições que não sejam comunidades.

²³ Por exemplo, o CMC tem grau de centralidade um, ou seja, conecta-se a apenas um outro ator nessa comunidade que só pode ser o ator central CONCI TIBA; por outro lado, o CMC tem grau de centralidade seis, ou seja, conecta-se a outros seis atores no grafo, em particular se conecta a um na comunidade a qual pertence – ao ator CONCI TIBA, e a outros cinco em outras comunidades..

²⁴ Chamado de *betweenness centrality* na literatura internacional (CHERVEN, 2015).

²⁵ Valor normalizado entre 0 e 1, ou seja, o valor do CONCI TIBA é elevado, exercendo alta centralidade de intermediação.

dentro da respectiva comunidade, seguido pelo CMC (0,12) (na Figura 11, à esquerda), URBS (0,04) (ainda na Figura 11, está um pouco abaixo do CMC) e PGM (0,02) (entre o CONCITIBA e a FEMOCLAN, também na Figura mencionada). Para a comunidade “CONSEAD” o ator com maior valor de centralidade de intermediação é o IPPUC (0,16). Percebe-se pelo grafo que há fortes ligações de atores entre as comunidades e intracomunidades, por exemplo, CONCITIBA (“CONCITIBA”) e IPPUC (“CONSEAD”) (entre comunidades); SMU e CMU (“CMU”) e, por sua vez, CMMA e SMMA (“CMMA”) (intracomunidades ambos os pares).

Grande parte das organizações são periféricas em relação aos demais pontos da rede e em relação aos elementos centrais das comunidades, pois, em geral, estão pouco conectadas às organizações, ou seja, os atores periféricos têm pouca força de relação (pouco peso) com o ator central de uma comunidade. Assim é, por exemplo, com a comunidade “COMUT-CT” com alguns atores tais como PEM, OGS, PES, IESEP etc. Ainda a título de exemplo, a ligação do COMUT-CT com PEM tem força da relação com peso 2,0, o que significa que de 2008 a 2016, em nove anos, somente duas vezes a relação entre esses atores apareceu, especificamente apenas nos anos de 2015 e 2016²⁶.

A Figura 11, anterior, apresenta de forma detalhada as comunidades dos grafos e a centralidade de intermediação. A título de comparação, são exibidos os quatro maiores valores de intermediação dos atores da respectiva comunidade, em ordem decrescente. Esses valores podem ser comparados apenas dentro de um mesmo grafo e não entre grafos distintos, pois são valores calculados com base na métrica da rede de nós e arestas do grafo.

Por exemplo, para a comunidade “CONCITIBA” temos que o Conselho CONCITIBA tem a maior centralidade de intermediação dentro de sua comunidade, mas quando comparado com outra comunidade (dentro do mesmo grafo), esse conselho também tem o maior valor de intermediação de todo o grafo. O Conselho CONCITIBA é, ao mesmo tempo, o elemento central, com grau de centralidade 75, e o com maior centralidade de intermediação de sua comunidade (0,75); ou seja, é o elemento que mais faz papel de mediador dentro da respectiva comunidade com outros atores de outras comunidades. Já o CMC da comunidade “CONCITIBA” tem

²⁶ Esses valores que dão peso à relação não foram apresentados porque gerariam tabelas muito extensas, mas os grafos representam bem os pesos dessas relações – dados pela espessura das relações (espessura das linhas).

menor centralidade de intermediação se comparado ao COMUTRAN – da comunidade de mesmo nome, pois o CMC faz menor número de relações (tem apenas seis conexões²⁷) com outros atores quando comparado ao COMUTRAN (que tem grau de centralidade 25, ou seja, faz 25 conexões), o que lhe confere uma centralidade de 0,24. Assim, pode-se interpretar a Tabela 3, adiante, por comunidade ou centralidade de intermediação e podem ser feitas, também, comparações entre as comunidades ou as intracomunidades desses valores de centralidade de intermediação.

Em particular, para a comunidade “CONSEAD”, o Conselho CONSEAD tem grau de centralidade 13, isto é, faz 13 conexões com outros atores, mas não é o elemento com maior valor de centralidade de intermediação, cabendo esse papel ao ator IPPUC (que não é o elemento com maior número de conexões, pois tem grau de centralidade sete), o ator que tem mais mediações dentro dessa comunidade – portanto, um importante ator de relação com outras comunidades ou atores do grafo.

TABELA 3 - Resultados das comunidades do grafo para instituições e conselhos de 2008 a 2016 – Formado por 128 atores, 173 relações e seis comunidades

(continua)

N	Nome da comunidade ²⁸	Grau de centralidade ²⁹	Intervalo dos demais graus de centralidade ³⁰	Centralidade de Intermediação ³¹	Nós ³²	Arestas ³³
1	CONCITIBA	75	1 a 6	CONCITIBA 0,75 CMC 0,12 URBS 0,04 PGM 0,02	65 (50,78%)	64 (36,99%)
2	COMUTRAN	25	1 a 2	COMUTRAN 0,24 UTFPR 0,02 CREA 0,004 ACERT 0,0 ³⁴	19 (14,06%)	17 (9,83%)
3	COMUT-CT	11	1 a 5	COMUT-CT 0,13 CFU 0,05 PC 0,01 BAI 0,0	14 (10,94%)	13 (7,51%)

²⁷ Os graus de centralidade dos atores não são apresentados nas tabelas.

²⁸ Nó com maior grau de centralidade na comunidade.

²⁹ Em relação ao nó de maior grau de centralidade na comunidade.

³⁰ Graus de centralidade das demais instituições, ou conselhos, dentro desta comunidade.

³¹ A título de comparação são apresentados os quatro maiores valores de intermediação dessa comunidade, em ordem decrescente. Os valores podem apenas ser comparados dentro de um mesmo grafo, e não entre grafos distintos. Assim, por exemplo, para o CONCITIBA.

³² Número de atores (nós) e o respectivo percentual desse número em relação ao total do grafo.

³³ Número de relações (arestas) e o respectivo percentual desse número em relação ao total do grafo.

³⁴ Para centralidade de intermediação nula, a conexão deste nó é apenas com o elemento central de sua comunidade, neste caso, com o COMUTRAN.

N	Nome da comunidade ²⁸	Grau de centralidade ²⁹	Intervalo dos demais graus de centralidade ³⁰	Centralidade de Intermediação ³¹	Nós ³²	Arestas ³³
4	CONSEAD	13	1 a 11	IPPUC 0,16 CONSEAD 0,06 CGFMHIS 0,06 COHAB 0,02	13 (10,16%)	14 (8,09%)
5	CMMA	16	1 a 4	CMMA 0,10 SMMA 0,02 FEMOCLAM 0,014 FIEP 0,012	10 (7,81%)	9 (5,2%)
6	CMU	17	1 a 4	CMU 0,09 SETRAN 0,03 SMU 0,02 SMOP 0,01	7 (5,47%)	6 (3,47%)

(conclusão)

FONTE: A autora (2019)³⁵

Desse modo, o grafo mostra que, em relação ao total das organizações que compõem a rede, a centralidade está reunida em poucas comunidades, havendo uma estrutura de intermediação com relativa proximidade, uma vez que há um número expressivo de atores que se encontram com baixos vínculos e estão conectados apenas à respectiva comunidade.

No processo da análise das comunidades, apresenta-se a estrutura de organizações que se conectam em agrupamentos que podem ser identificados a partir das relações de grupos e atores (COPPEGE; ALVAREZ; MALDONADO, 2008). Referente à Figura 11, apresentada na página 131 deste trabalho, buscou-se destacar os diversos agrupamentos que vão estabelecendo relações entre as comunidades. A análise de Haas (1992, p. 30) identifica que há um significado para essas conexões a partir de algumas hipóteses. A primeira relação diz respeito à delimitação do desenho institucional, ou seja, quais organizações poderão participar dos conselhos e como cada um desses se insere na estrutura. Temos, neste caso, CONSEAD, CMU, CFU, CMMA e COMUT que já têm a determinação legal de quem serão os representantes do Poder Público e da Sociedade Civil que irão compor os conselhos.

Para além do desenho, as aglutinações podem estar agrupadas pelo conhecimento e informações que as comunidades detêm sobre a política, sendo também determinantes na coordenação da política – aqui no caso, a política urbana.

³⁵ Dados com base nos decretos e atas que identificam as instituições participantes dos conselhos entre os anos 2008-2016.

Para Haas (1992), essa relação, a qual denomina comunidades epistêmicas, passa a englobar um conjunto de organizações/atores que podem formar um movimento de coesão, permitindo, assim, que sejam posteriormente colocados em prática também os repertórios das devidas pautas e propostas.

Ainda, para Gusso (2012, p. 49), a relação das organizações que atuam em múltiplos contextos constrói o que é denominado quadro de alinhamento (*frame alignment*), construído por processos de *micromobilização e de netness*³⁶, que se desenvolvem em torno de práticas de interação espontâneas ou estimuladas. Tais interações afetam ou promovem a aproximação entre interpretações, interesses de indivíduos e de organizações, criando uma ponte (*frame bridging*) que facilita o encontro entre esses agrupamentos.

Parte-se da hipótese de que o processo de agrupamento (*clusters*) em torno de interações e interesses (*frames*) gera um padrão de comportamento de organizações e grupos no âmbito da definição da política urbana das organizações estudadas. Na interpretação apresentada por Bispo Júnior e Gerschman (2015, p. 190), essas definições para as políticas – aqui, apresentadas como as instituições participativas dos conselhos, relacionam-se em torno de três níveis de interesses e interações, a se destacar: (i) interesses individuais; (ii) interesses corporativos ou institucionais; e (iii) interesses amplos sobre a formulação das políticas.

Os interesses individuais caracterizam-se pelo fato de os representantes buscarem benefícios pessoais ou destaque individual de sua participação no conselho [...]. Os interesses corporativos, segundo nível de representação, foram os mais frequentes e os mais destacados pelos conselheiros. Nesse caso, os representantes assumiam no conselho a postura de acirrada defesa dos interesses do seu segmento, desvirtuando-se das questões gerais sobre a saúde da população. Evidenciou-se também uma velada disputa entre alguns representantes sociais, com o propósito de conseguir inserir na discussão nos conselhos os assuntos relativos à sua categoria. O terceiro tipo de representação de interesses corresponde à posição em defesa da melhoria do estado e desenvolvimento de políticas amplas e resolutivas. (BISPO JÚNIOR; GERSCHMAN, 2015, p. 190).

Mediante a constatação da presença de um agrupamento de múltiplas organizações que participam dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba

³⁶ Para McCarthy (1999), *netness* são densas redes que funcionam como pilares que ajudam a coordenar e canalizar esforços em processos de mobilização e definição de interesses. Para o autor, as decisões que os atores tomam em relação à forma como tais movimentos se estruturam tanto trazem consequências para sua trajetória como determinam sua capacidade de táticas e métodos que serão utilizados para reivindicar seus objetivos, podendo ser mais ou menos eficazes na consecução de metas e na obtenção de recursos.

e a verificação de que há aglomeração das mesmas organizações que participam de diversos conselhos, é possível perceber – a partir dos cálculos de centralidade aplicados à rede, que há um conjunto limitado de organizações que são centrais e que se conectam em várias comunidades no grafo.

Apresentou-se, também, como é estabelecida a correlação em redes de forças das comunidades pelo recorte temporal de análise das gestões do Concitiba (2008-2010; 2011-2013; 2014-2016). O objetivo foi avaliar se há alterações de correlações de forças ao longo da trajetória histórica dos conselhos no período analisado, e se ocorreram ou não modificações dos “nós” e das “arestas”.

Observam-se na Figura 12 do grafo, seguinte, as relações entre as instituições no período 2008-2010. Constata-se que as relações das instituições nesse período alteram-se na composição das comunidades, porém, observa-se também que a centralidade de intermediação perdura em torno de algumas organizações – como é o caso de Ippuc, CMC, URBS e da sociedade civil, com destaque para a FIEP.

(0,05) e SMMA (0,3). Na “CONSEAD”, o IPPUC (0,14) aparece na comunidade com maior intermediação e conectando-se nas outras diversas comunidades.

TABELA 4 - Resultados das comunidades do grafo para todas as instituições e conselhos de 2008 a 2010 – Formado por 64 atores, 76 relações e cinco comunidades

N	Comunidade	Grau de centralidade	Intervalo dos demais graus de centralidade	Centralidade de Intermediação	Nós	Arestas
1	CONCITIBA	41	1 a 4	CONCITIBA 0,81 CMC 0,16 PGM 0,05 FIEP 0,03	37 (58,81%)	36 (47,37%)
2	COMUT-CT	8	1 a 4	COMUT-CT 0,16 CFU 0,06 PC 0,02 BAI 0,0	10 (15,62%)	9 (11,84%)
3	CMMA	11	1 a 3	CMMA 0,19 SMU 0,05 SMMA 0,03 ANINPA 0,0	9 (14,06%)	8 (10,53%)
4	CONSEAD	11	1 a 4	CONSEAD 0,15 IPPUC 0,14 FAS 0,01 SMA 0,0	6 (9,38%)	5 (6,58%)
5	URBS	3	1	URBS 0,04 CMU 0,0	2 (3,12%)	1 (1,32%)

FONTE: A autora (2019)³⁷

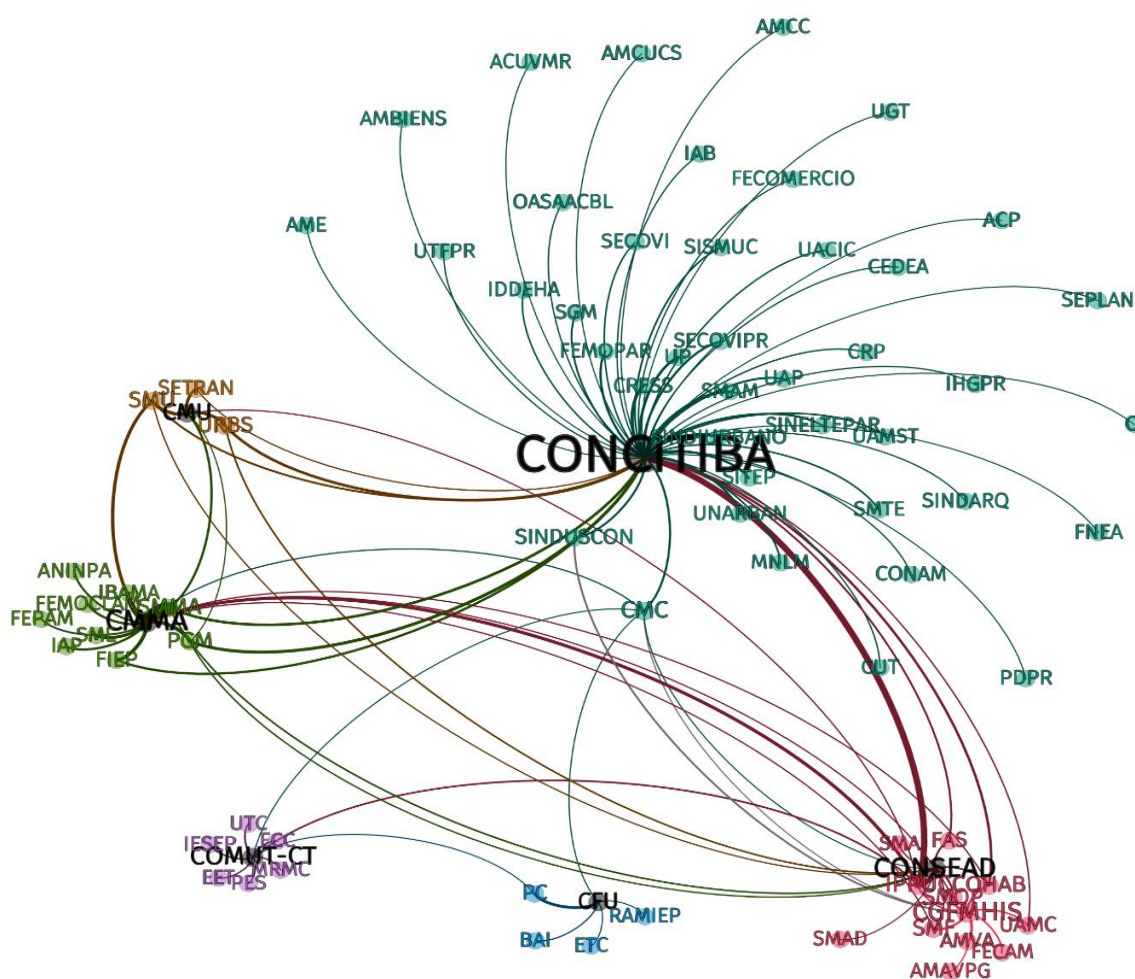
Esse recorte temporal também apresenta que, em relação ao total das organizações que compõem a rede, a centralidade está reunida em poucas comunidades e existe um número expressivo de atores com vínculos baixos se conectando apenas com uma comunidade.

No grafo do período 2011-2013, observam-se alterações em relação ao período 2008-2010 com um quantitativo maior de atores (81) e conexões (108) entre as comunidades analisadas.

Na Figura 13, a seguir, vê-se que o Concitiba continua apresentando o maior número de nós conectados (51 nós) dentro da respectiva comunidade, e as demais comunidades têm baixa conectividade em relação a ela (CONSEAD, 12 nós; CMMA, 15 nós; COMUT-CT, 9 nós; CFU, 5 nós; CMU, 6 nós). Nesse contexto, aparecem seis comunidades.

³⁷ Dados com base nos decretos e atas que identificam as instituições participantes dos conselhos entre os anos 2008-2010.

FIGURA 13 - Grafos de 81 atores (nós), 108 relacionamentos (arestas) das instituições de 2011-2013 e seis comunidades



FONTE: A autora (2019), com base nos decretos e atas que identificam as instituições participantes dos conselhos entre os anos 2011-2013.

A Tabela 5, a seguir, revela que a centralidade de intermediação da comunidade “CONCI TIBA” continua maior entre todos os apresentados (0,78), ou seja, maior influência dentro da respectiva comunidade e alta centralidade de intermediação, seguida por CMC (0,21) e Sinduscon (0,01). Nesse recorte temporal, há destaque também para a centralidade de intermediação do IPPUC (0,19) dentro da comunidade “CONSEAD” e as relações com CGFMHIS (0,09), SMMA (0,3) e FIEP (0,01).

TABELA 5 - Resultados das comunidades do grafo para todas as instituições e conselhos de 2011 a 2013 – Formado por 81 atores, 108 relações e seis comunidades

N	Comunidade	Grau de centralidade	Intervalo dos demais graus de centralidade	Centralidade de Intermediação	Nós	Arestas
1	CONCITIBA	51	1 a 6	CONCITIBA 0,78 CMC 0,21 SINDUSCON 0,01 ACP 0,0	42 (51,85%)	41 (37,96%)
2	CONSEAD	12	1 a 10	IPPUC 0,13 CGFMHIS 0,09 CONSEAD 0,08 COHAB 0,04	13 (16,05%)	15 (13,89%)
3	CMMA	15	1 a 4	CMMA 0,17 PGM 0,03 SMMA 0,03 FIEP 0,01	10 (12,35%)	9 (8,33%)
4	COMUT-CT	9	1	COMUT-CT 0,16 (demais atores = 0,0)	7 (8,64%)	6 (5,56%)
5	CFU	5	1 a 2	CFU 0,08 PC 0,004 (demais atores = 0,0)	5 (6,17%)	4 (3,7%)
6	CMU	6	2 a 4	SMU 0,03 URBS 0,009 CMU 0,006 SETRAN 0,002	4 (4,94%)	3 (2,78%)

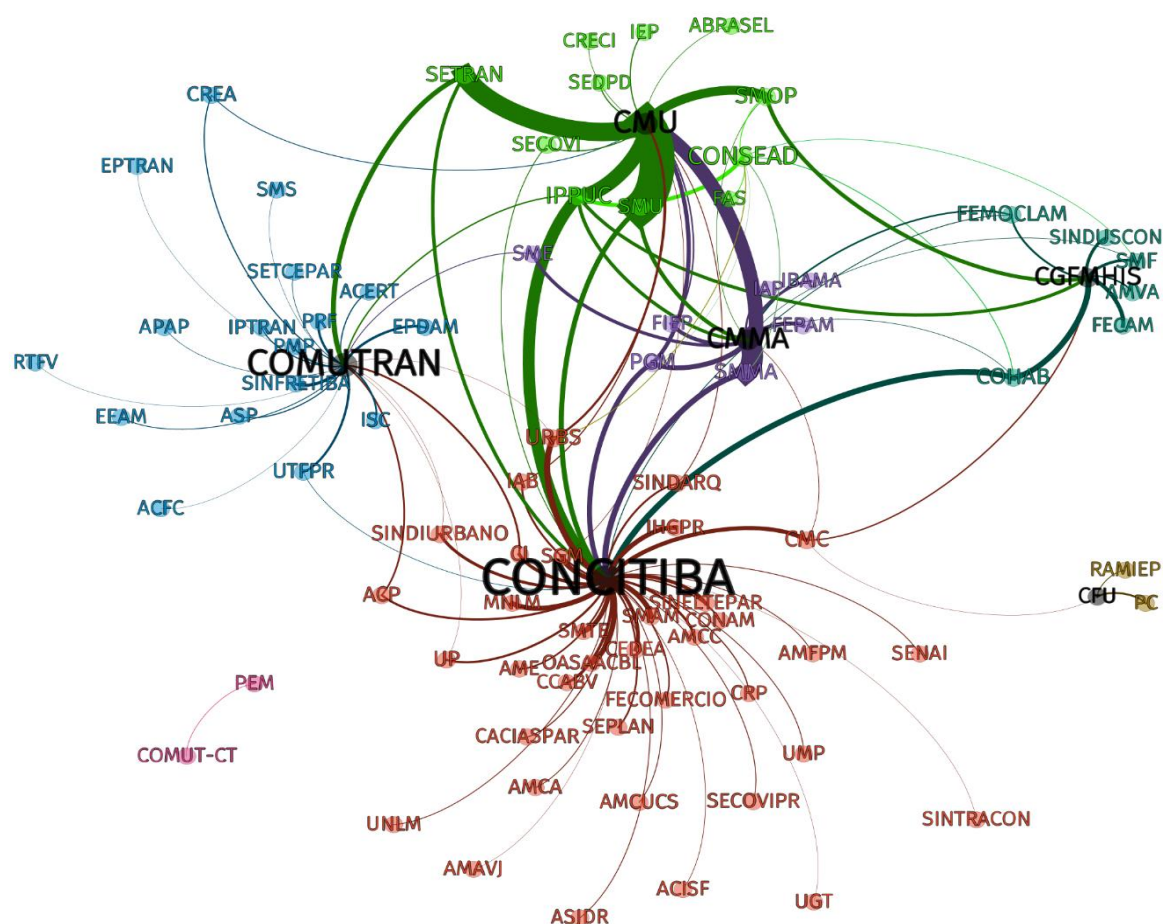
FONTE: A autora (2019), com base nos decretos e atas que identificam as instituições participantes dos conselhos no período 2011-2013.

Embora apresente mais atores (81) que o período anterior (2008-2010), a análise dos conselhos no período 2011-2013 mostra que a centralidade está reunida em poucas comunidades – destaque-se que, nesse período, há a institucionalização do CGFHIS, apresentando a sua relação na comunidade “CONSEAD”.

Na Figura 14 do grafo, mais abaixo, há indicativo das relações entre as instituições no período 2014-2016. Constata-se que as relações das instituições alteram-se na composição das comunidades e o que chama a atenção são as “arestas”, evidenciando que quanto mais fortes forem as relações entre as organizações mais espessa será a linha. Na imagem do grafo a aresta das relações entre as comunidades “CMU”, “CONCITIBA” e “CMMA”, em relação com as organizações IPPUC, SETRAN, SMMA, PGM, são fortemente conectadas por relações comuns.

Destaca-se que um dos motivos principais para que essa conexão ocorra é que justamente no período entre 2014 e final de 2015 o Plano Diretor de Curitiba estava em processo de revisão e as instituições que estão conectadas com fortes relações têm um papel de grande influência nessa tarefa, sendo o processo comandado pelo Ippuc (COELHO, 2015).

FIGURA 14 - Grafos de 87 atores (nós), 122 relacionamentos (arestas) das instituições de 2014-2016 e sete comunidades



FONTE: A autora (2019), com base nos decretos e atas que identificam as instituições participantes dos conselhos no período 2014-2016

Na Figura 14, observa-se o mesmo fenômeno que ocorreu nos anos anteriores: o conselho Concitiba continua tendo o maior número de nós conectados (45 nós) dentro de sua comunidade e as demais comunidades têm baixa conectividade em

relação a ela (COMUTRAN, 25 nós; CMU, 17 nós; CMMA, 14 nós, CGFMHIS, 9 nós; CFU, 3 nós, COMUT-CT, 1 nó). Nesse contexto aparecem sete comunidades.

A Tabela 6 subsequente exhibe que a centralidade de intermediação da comunidade “CONCITIBA” é a maior entre todos os apresentados (0,63), mostrando, como nos anos anteriores analisados, uma maior influência dentro de sua comunidade e também alta centralidade de intermediação, com CMC (0,09), URBS (0,05) e ACP (0,02).

O que chama a atenção neste contexto é que o COMUTRAN é um conselho recente, implementado em 2014, e apresenta o segundo maior grau de centralidade (25), bem como alto grau de intermediação (0,34). Também como destaque, a comunidade “COMUTRAN” é a que tem, em todos os períodos estudados, a maior relação com organizações da sociedade civil, sendo UTFPR (0,02) e CREA (0,01). Difere das demais comunidades em que majoritariamente a relação se estabelece com organizações do poder público.

TABELA 6 - Resultados das comunidades do grafo para todas as instituições e conselhos de 2014 a 2016 – Formado por 87 atores, 122 relações e sete comunidades

(CONTINUA)

(N	Comunidade	Grau de centralidade	Intervalo dos demais graus de centralidade	Centralidade de Intermediação	Nós	Arestas
1	CONCITIBA	45	1 a 4	CONCITIBA 0,63 CMC 0,09 URBS 0,05 ACP 0,02	37 (42,53%)	36 (29,51%)
2	COMUTRAN	25	1 a 2	COMUTRAN 0,34 UTFPR 0,02 CREA 0,01 ACERT 0,0	18 (20,29%)	17 (13,93%)
3	CMU	17	1 a 8	CMU 0,14 IPPUC 0,12 SETRAN 0,04 CONSEAD 0,04	12 (13,79%)	12 (9,84%)
4	CMMA	14	1 a 4	CMMA 0,12 PGM 0,02 SMMA 0,02 SME 0,01	8 (9,2%)	7 (5,74%)
5	CGFMHIS	9	1 a 4	CGFMHIS 0,08 COHAB 0,03 FEMOCLAM 0,02 SMF 0,003	7 (8,05%)	6 (4,92%)
6	CFU	3	1	CFU 0,045 (demais atores = 0,0)	3 (3,45%)	2 (1,64%)

(N	Comunidade	Grau de centralidade	Intervalo dos demais graus de centralidade	Centralidade de Intermediação	Nós	Arestas
7	COMUT-CT	1	1	0,0 todos	2 (2,3%)	1 (0,82%)

(CONCLUSÃO)

FONTE: A autora (2019)³⁸

Esse recorte temporal é o que mais possui “arestas” (conexões entre os conselhos), porém repete a mesma lógica dos anos anteriores, em que o grau de centralidade está reunido em poucas comunidades.

Mediante a constatação da presença de múltiplas organizações que participam dos conselhos relacionados a política urbana em Curitiba, observa-se a aglomeração das mesmas organizações que participam de diversos conselhos e que formam comunidades com grupos densamente conectados em redes que criam coesão, neste caso a coesão em torno da relação da política urbana.

Além das organizações que têm mais inserção nos conselhos, dimensionadas na Seção 6.1.2 deste trabalho, somente por intermédio da análise das redes foi possível compreender como se estabelecem as relações entre as organizações, a formação das comunidades e as intermediações que os conselhos e organizações estabelecem ao longo da trajetória histórica dos canais participativos investigados no âmbito da política urbana em Curitiba.

Ao estudar as redes, percebe-se que, apesar das especificidades de conexão e composição por períodos distintos, a influência da atuação de organizações de poder – tanto das organizações públicas como da sociedade civil, vai se constituindo a partir de relações similares. Desse modo, a análise de rede demonstra que as relações de poder estão estreitamente ligadas à dimensão da centralidade (MARQUES; BICHR, 1999; NOOY, 2003).

Em síntese, destaca-se que, nos anos investigados, o Concitiba, que tem maior número de “nós” de acordo com a quantidade de conexões, bem como mais “arestas”, é o que estabelece maior vínculo entre as organizações e com outros conselhos.

³⁸ Banco de dados com base nos decretos e atas que identificam as instituições participantes dos conselhos no período 2014-2016.

Entre as organizações do poder público que têm maior centralidade nos anos estudados destaca-se o Ippuc, mas, também, estabelecem diversas relações os órgãos: CMC, PGM, SMU e SMMA.

Como foco das organizações da sociedade civil, de modo geral a lógica de relações estabelecidas entre os conselhos ficou entre as organizações que têm a maior vinculação com o mercado imobiliário (SINDUSCON, FIEP, ACP); do segmento designado como movimentos sociais e populares, a FEMOCLAM; e especificadamente na comunidade “COMUTRAN”, o CREA e a UTFPR aparecem como destaques. O que também chama a atenção é o enorme número de organizações sem vinculação de “nós”, indicando que há diversas organizações com menor intensidade de relações estabelecidas em rede (VELÁZQUEZ; NORMAN, 2005).

Olhar para as interações entre as organizações governamentais, a Sociedade Civil e os conselhos utilizando a análise de redes traz uma perspectiva abrangente à investigação sobre espaços de participação e respectivas relações na política, bem como possibilita, em especial, conhecer como acontece e como pode ser desenvolvida a relação entre Governo e Sociedade Civil organizada nas instituições participativas da política urbana na lógica da intersecção.

6.2 PRESENÇA DOS CONSELHEIROS NAS REUNIÕES

A análise da presença dos conselheiros nas reuniões expressa-se como um dos elementos determinantes para compreensão de como se dá a inclusão e participação dos atores nas instituições democráticas (SMITH, 2009; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

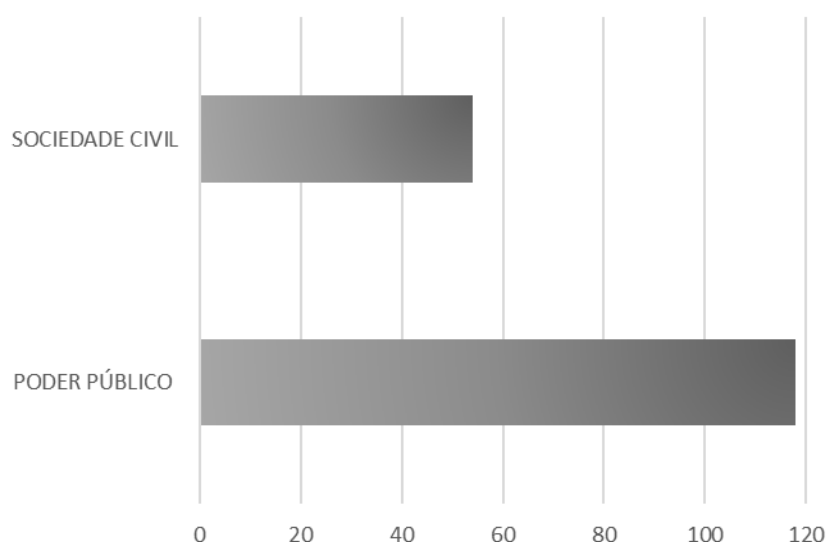
Para esta pesquisa, foram examinados os documentos das reuniões ordinárias das gestões de oito conselhos entre os anos de 2008 e 2016, sendo estudadas, ao todo, 479 atas e listas de presença das reuniões. Para cada conselheiro, há sete informações associadas: nome completo, instituição que representa, conselho em que está atuando pela instituição, frequência total nas reuniões, frequência nas reuniões entre 2008 e 2010, frequência nas reuniões entre 2011 e 2013 e frequência nas reuniões entre 2014 e 2016.

Para verificação dos presentes e ausentes, organizou-se uma planilha com a lista dos nomes dos representantes titulares e suplentes. Essa planilha nos

possibilitou compilar as informações sobre cada conselheiro para a geração dos dados estatísticos descritivos. Esses dados indicaram que havia 443 conselheiros distintos, isto é, são 443 nomes que apareceram nas listas das atas ou das reuniões. Contudo, um conselheiro pode representar mais de uma instituição e mais de um conselho; levando-se isso em conta, temos um total de 575 registros resultantes de 479 atas e listas de presença das reuniões, com 128 diferentes instituições nos oito conselhos estudados.

Filtrando os dados apenas por conselheiros, temos 490 representações – 10,6% a mais que o número de conselheiros distintos, sendo que, desses, 329 (67,1%) efetivamente compareceram a pelo menos uma reunião – houve um conselheiro que participou de até três representações – e outros 161 (32,9%) nunca compareceram às reuniões. Um primeiro resultado identificou a frequência de conselheiros faltantes pelo poder público e pela sociedade civil. Observa-se, no Gráfico 2 a seguir, o grande quantitativo de representantes que não compareceram em nenhuma reunião dos respectivos conselhos.

GRÁFICO 2 - QUANTITATIVO DE CONSELHEIROS DO PODER PÚBLICO E DA SOCIEDADE CIVIL QUE NÃO COMPARECERAM EM REUNIÕES DOS CONSELHOS (2008-2016)



FONTE: Lista de presença e atas (2008-2016).

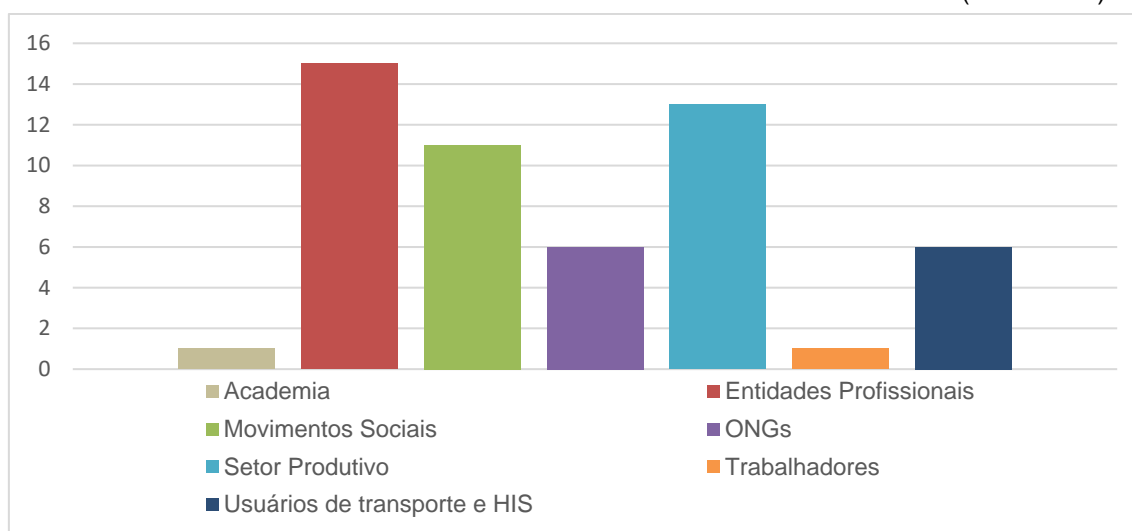
Os dados apresentam maior porcentual de ausência entre os representantes do poder público, justamente os que, no total geral de representação dos setores, têm maior número nos conselhos. Entretanto, os conselhos com maior número de ausência de representantes são os conselhos paritários (Sociedade Civil e Poder

Público), com exceção do Conseed (que tem somente representantes do Governo). Dos 161 (32,9%) conselheiros ausentes em todas as reuniões, contabiliza-se o percentual de ausência dividido entre os seguintes conselhos: 12,6% para o CMMA; 9,8% no Concitiba; 7,7% no Cfghis e 2,8% no Conseed. Esses resultados nos levam a considerar que há um percentual significativo de representantes ausentes nos conselhos relacionados aos temas meio ambiente, cidade, trânsito, habitação de interesse social que abdicaram de seu papel de representação.

Um outro ponto a destacar é a ausência dos conselheiros da Sociedade Civil. Estudos mostram que o componente mais relevante para avaliar o potencial inclusivo de uma institucionalidade democrática é a inserção de representantes da Sociedade Civil nos canais participativos (SMITH, 2009). Além disso, mais do que as entidades conseguirem assentos, é necessário a presença e a assiduidade dos representantes da Sociedade nas reuniões do conselho (SMITH, 2009; ALMEIDA; CUNHA, 2011; FARIA; RIBEIRO, 2011).

Sobre os segmentos da Sociedade Civil com maior ausência, apresenta-se uma diversidade de organizações que não compareceram nas reuniões dos conselhos no período de 2008 a 2016. Vejamos o Gráfico 3 a seguir:

GRÁFICO 3 - SEGMENTOS DA SOCIEDADE CIVIL ELEITOS/INDICADOS QUE NÃO COMPARECERAM EM REUNIÕES DOS CONSELHOS (2008-2016)



FONTE: Lista de presença e atas (2008-2016)

A ausência do conselheiro tem relação com as dimensões da representação e representatividade, a partir do entendimento de que “representar significa ‘fazer as vezes do outro’ ou ‘estar no lugar do outro’” (DOWBOR; HOUTZAGER; SERAFIM,

2008, p. 13). O Gráfico 3 mostra que o maior número de organizações da Sociedade Civil que não compareceram em nenhuma das reuniões – portanto, abstendo-se de sua representação e representatividade nos espaços dos conselhos, é o segmento das entidades profissionais, seguido do setor produtivo (empresários) e movimentos sociais. É interessante notar que, segundo as análises de redes e nuvem de palavras, os empresários e movimentos sociais aparecem com destaque de participação – porém, concentrados em poucas organizações, o que comprova a organização mais coesa e ampliada entre os representantes desses segmentos.

Os usuários dos serviços – que somente têm cadeiras nos conselhos do Fundo Gestor de Habitação de Interesse Social e de Transporte, também se destacam como número expressivo dos que nunca compareceram às reuniões. Ao se realizar a leitura da não participação de acordo com Smith (2009), nota-se que

[...] pode ter um impacto significativo sobre a natureza das decisões nos espaços da democracia participativa: se os excluídos das decisões políticas não estão presentes, as decisões provavelmente não são susceptíveis de responder plenamente às suas preocupações. Ao julgar a inclusão de inovações democráticas, teremos de prestar atenção não só para as características formais do mecanismo de seleção, mas também na medida em que na prática há incentivos institucionais que motivam o engajamento de cidadãos de todos os grupos sociais, garantindo que um determinado grupo social não está marginalizado ou excluído. (SMITH, 2009, p. 21-22).

Uma das hipóteses apresentadas por estudos de Chambers (2003) e de Cunha e Theodoro (2014) é que, para entender a ausência dos conselheiros, deve-se considerar as condições para participação – disponibilidade de tempo, recursos e influências nas decisões políticas, desinteresse por parte do conselheiro, pouco envolvimento com a participação para citar algumas. Também, um dos pontos que se apresenta como crucial nesse contexto é o compromisso da gestão pública de valorizar a participação e de dar condições de inclusão. Para isso, é relevante avaliar no processo dos conselhos o que leva os conselheiros a não comparecerem às reuniões.

Além da identificação do motivo da ausência, um dispositivo que pode ser utilizado para reverter o alto número de ausência dos representantes é o cumprimento dos regimentos internos, que preveem que a instituição perderá a vaga após três ausências não justificadas do conselheiro representante. Nos regimentos internos do Concitiba, Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, Conselho de

Transporte, Conselho do Meio Ambiente e Conselho de Trânsito, por exemplo, há previsão de desligamento da entidade após três ausências sem justificativa. Ao analisarmos os conselhos com maior número de ausência de representantes nas reuniões, observa-se que, com exceção do Conseed, os demais conselhos têm regimento interno que regula a ausência. Desse modo, parte-se da hipótese de que as regras de substituição exibidas nos regimentos internos não são aplicadas às organizações faltantes.

Já na análise do maior número de presença dos conselheiros nas reuniões, utilizou-se o recorte temporal das gestões do Concitiba (2008-2010; 2011-2013; 2014-2016) para divisão dos dados. Desse modo, apresenta-se quais entidades do Poder Público e da Sociedade Civil tiveram maior presença nas reuniões entre as gestões dos conselhos, pois ao longo dos períodos investigados não aparece substituição de organizações faltantes nos respectivos conselhos.

Referente ao número de instituições efetivas, ou seja, as que tiveram maior número de participação nas reuniões dos conselhos, há um total de 128 entidades.

A Tabela 7, abaixo, apresenta a frequência e a contagem das 128 instituições nominadas, junto com o percentual de presença nos conselhos representados.

TABELA 7 - TOTAL DE ORGANIZAÇÕES E FREQUÊNCIA DE PRESENÇA POR REUNIÃO NOS CONSELHOS

(continua)

Contagem	Frequência	%	Presença de instituições e número de participação nas reuniões (geral pelas gestões dos 8 conselhos)
1	66	50,8%	66 instituições aparecem 1 vez
2	32	24,6%	32 instituições aparecem 2 vezes
3	10	8,5%	10 instituições aparecem 3 vezes
4	5	3,8%	5 instituições aparecem 4 vezes: Empregados das Contratadas Fundação de Ação Social Polícia Rodoviária Federal Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego
5	1	0,8%	Essa única instituição aparece 5 vezes: Cicloiguaçu – Associação de Ciclistas do Alto Iguaçu
6	1	0,8%	Essa única instituição aparece 6 vezes: Federação das Indústrias do Estado do Paraná
7	4	3,8%	Essas 4 instituições aparecem cada uma 7 vezes: Federação das Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana Instituto Ambiental do Paraná Secretaria Municipal de Finanças

Contagem	Frequência	%	Presença de instituições e número de participação nas reuniões (geral pelas gestões dos 8 conselhos)
			Secretaria Municipal de Educação Urbanização de Curitiba S.A.
9	1	0,8%	<i>Essa única instituição aparece 9 vezes:</i> Secretaria Municipal de Trânsito
10	2	1,5%	<i>Essas 2 instituições aparecem 10 vezes cada uma delas:</i> Prefeitura de Curitiba Secretaria Municipal de Obras Públicas
11	1	0,8%	<i>Essa única instituição aparece 11 vezes:</i> Companhia de Habitação de Curitiba.
12	1	0,8%	<i>Essa única instituição aparece 12 vezes:</i> Procuradoria-Geral do Município
15	1	0,8%	<i>Essa única instituição aparece 15 vezes:</i> Secretaria Municipal do Urbanismo
17	1	0,8%	<i>Essa única instituição aparece 17 vezes:</i> Câmara Municipal de Curitiba
30	1	0,8%	<i>Essa única instituição aparece 30 vezes:</i> Secretaria Municipal do Meio Ambiente
39	1	0,8%	<i>Essa única instituição aparece 39 vezes:</i> Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
Total =	128	100%	

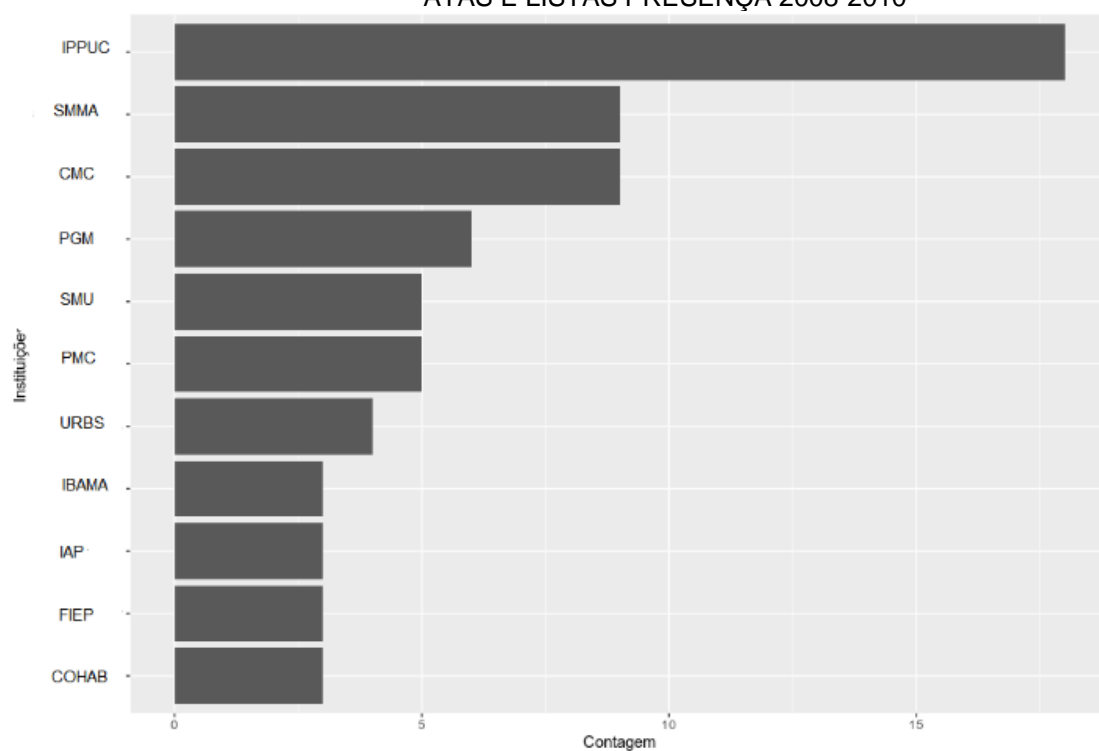
(conclusão)

FONTE: Atas e listas de presença dos conselhos (2008-2016)

Na Tabela 7 acima, vemos que o Ippuc aparece 39 vezes e a SMMA aparece 30 vezes. Ainda sobre a frequência, cinco instituições contabilizaram 7 aparecimentos: Femoclam, IAP, Smfin, SME, Urbs. Da contagem 7 até a 39, temos 14 instituições (contagem maior que 7 na Tabela superior, 10,8% do total). Desse modo, a contagem para caracterizar as instituições que mais compareceram nas reuniões em número de participações (instituições efetivas) será contabilizada a partir dessa metodologia.

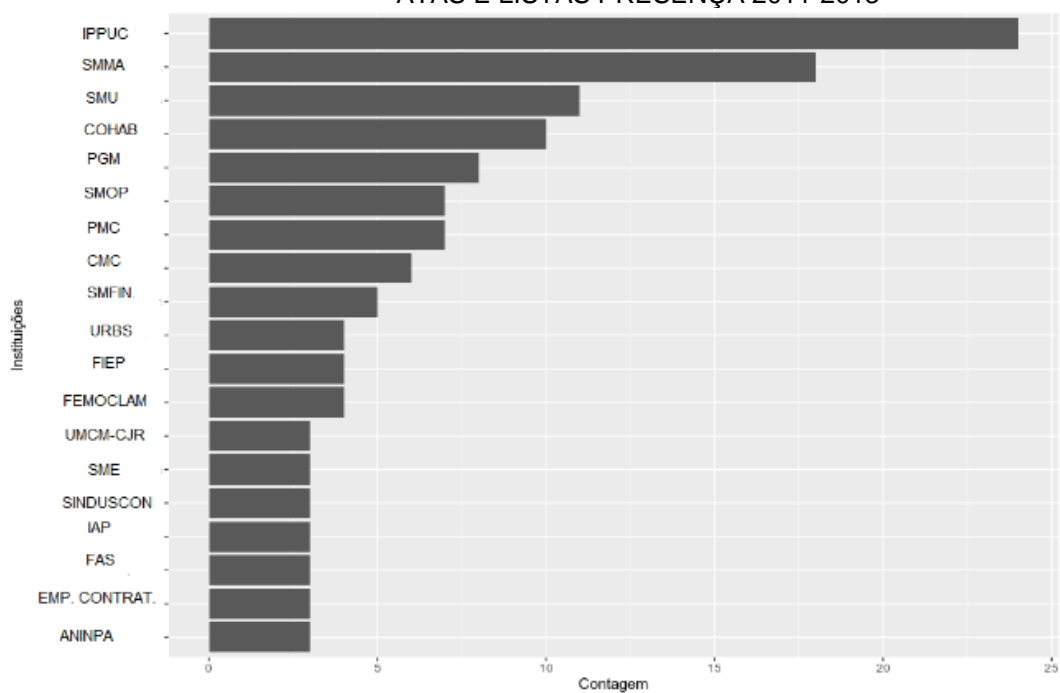
Sobre os conselheiros com maior presença, ou seja, os que compareceram nas reuniões dos conselhos, o Gráfico 4 subsequente mostra a centralidade maior de organizações que se repetem ao longo do recorte temporal analisado. Há centralidade explícita de algumas organizações do Poder Público que têm maior frequência nas reuniões dos conselhos.

GRÁFICO 4 - ORGANIZAÇÕES COM MAIOR PRESENÇA NAS REUNIÕES DOS CONSELHOS – ATAS E LISTAS PRESENÇA 2008-2010



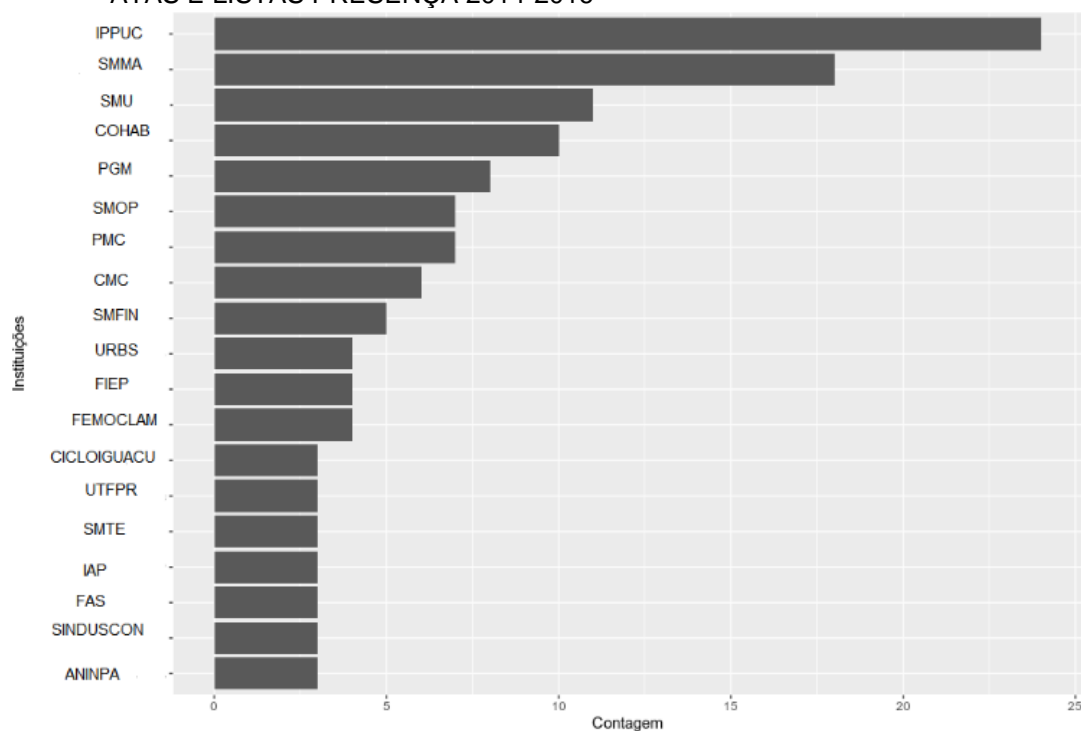
FONTE: Atas reuniões conselhos (2008-2010)

GRÁFICO 5 - ORGANIZAÇÕES COM MAIOR PRESENÇA NAS REUNIÕES DOS CONSELHOS – ATAS E LISTAS PRESENÇA 2011-2013



FONTE: Atas reuniões conselhos (2008-2010)

GRÁFICO 6 - ORGANIZAÇÕES COM MAIOR PRESENÇA NAS REUNIÕES DOS CONSELHOS – ATAS E LISTAS PRESENÇA 2014-2016



FONTE: Atas reuniões conselhos (2008-2010)

Na análise dos gráficos 4, 5 e 6 anteriores, relacionados ao recorte temporal das instituições efetivas, comprova-se a centralidade porcentual de participação do Ippuc, seguido da SMMA, nas reuniões. Observa-se ainda que, nos três gráficos, há preponderância de organizações do Poder Público que participam do respectivo conselho, como segue: PMC, PGM, CMC, SMU, IAP, Smfin, SMOP, SME, Urbs e outras, com menor destaque.

O segmento da Sociedade Civil que se destaca com maior presença nas reuniões do conselho é o setor produtivo (empresários), aparecendo em primeiro a representação da Fiep e, em segundo, a do Sinduscon.

Na sequência, as duas organizações dos movimentos sociais com maior participação nas reuniões são a Federação Comunitária das Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana e a União de Moradores e Clube de Mães do Cajuru. Os gráficos acima apresentam, também, que, na gestão 2014-2016, há maior pluralidade de organizações da Sociedade Civil presentes nos conselhos, com representação das ONGs – Cicloiguaçu, e das universidades – Utfpr, bem como Fiep e Sinduscon – presença majoritária também nessa gestão, contabilizando todos os conselhos e a participação da Sociedade Civil. Ao identificar as organizações com

maior preponderância de participação no respectivo conselho, observa-se que, dentre as 128 organizações, há 18 na centralidade efetiva de presença nas reuniões dos conselhos.

Para corroborar esta análise, citamos Chambers (2003) e Cunha e Theodoro (2014) os quais indicam que quanto mais a presença nas reuniões for determinada por segmento dominante maior será a determinação majoritária de centralidade de pautas e demandas de um grupo sobre o outro. Destarte, a presença igualitária pode, por outro lado, compelir à produção de concessões e acordos entre as partes, mediante processo de composição de forças.

No entanto, de acordo com Smith (2009), a simples presença não representa participação efetiva. É necessário que o desenho institucional permita que os participantes se manifestem com liberdade e incidam em processos deliberativos, e que ocorra o mesmo incentivo de acesso e possibilidade de inclusão; mas se houver composição majoritária de organizações ou grupos em detrimento de outros, a inclusão dos atores gerará impacto nas pautas e demandas a serem priorizadas nos conselhos (SMITH, 2009; CUNHA; THEODORO, 2014).

Além disso, verificou-se a importância de teorias que sustentem os desenhos e a mobilização das capacidades diferenciadas dos participantes (HABERMAS, 2005).

Destarte, segundo Smith (2009), a presença também deve ser dimensionada pela seleção dos participantes, o que define quem dos segmentos sociais poderá participar. Mas, além da inclusão – quem tem representação nos canais participativos, é necessário que os conselheiros compareçam às reuniões para produzir pautas, discussões e defesa de interesses.

6.2.1 Intersecção de representantes em diversas organizações nos conselhos

Nesta subseção, serão apresentados os representantes que participam de diversos conselhos relacionados à política urbana e demonstrado que eles representam, em alguns casos, mais de uma entidade ou instituição pública, o que caracteriza a intersecção de representações.

Sobre a representação, existem regras estabelecidas para que os representantes possam exercer a função de forma legítima. É relevante que estejam representando a sociedade civil organizada, ou um órgão específico do Poder Público. As autoras Rosa e Luiz (2013) indicam que as regras estabelecidas para escolha dos

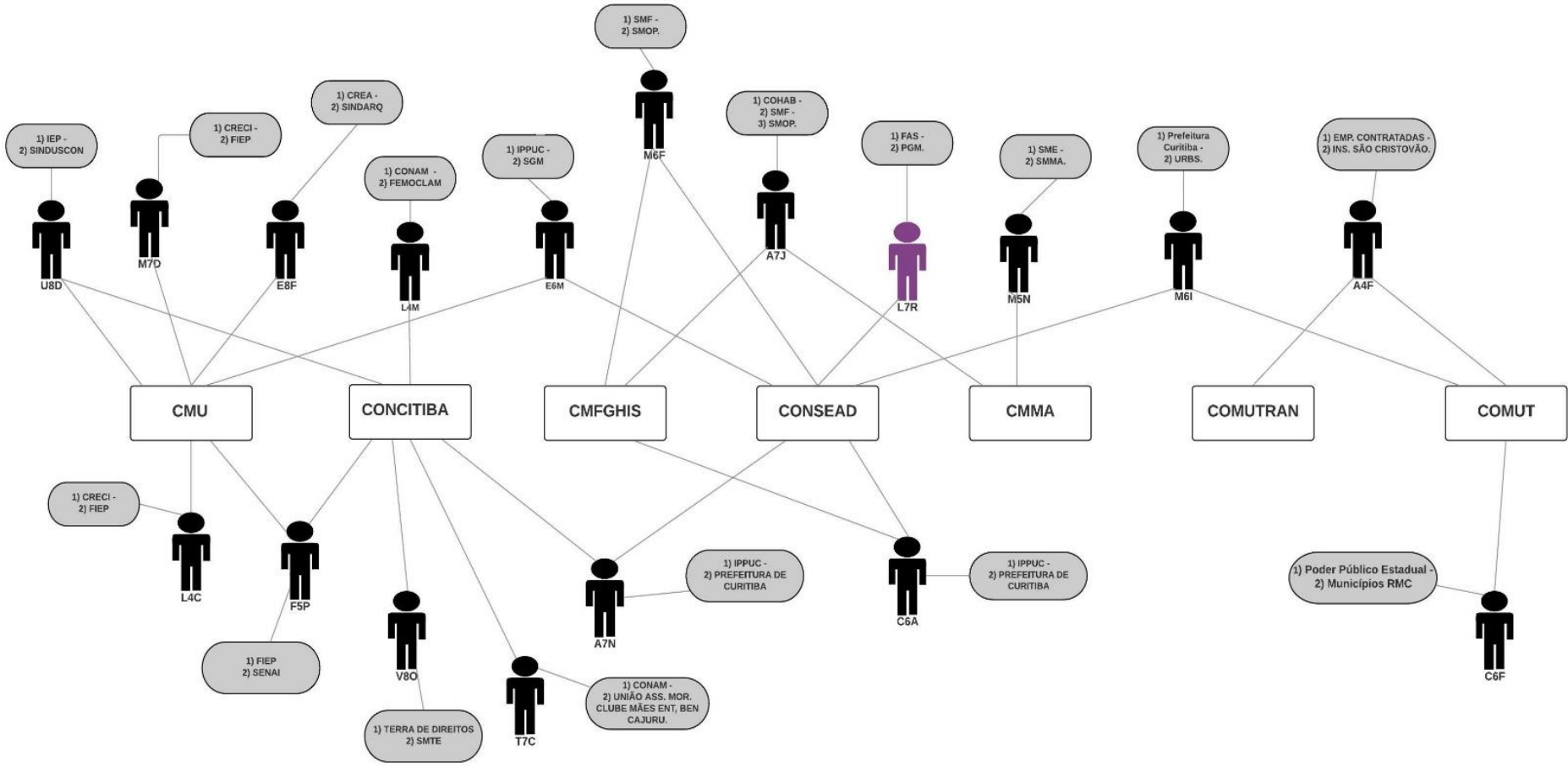
representantes são novas e dizem respeito a quem representará as respectivas organizações, mas não a de que forma isso se dará, pois há processos em que representantes se vinculam a várias organizações e múltiplas representações – e na discussão sobre o que se espera de um representante, entende-se como um dos posicionamentos a legitimidade da participação ante a ação e a identidade coletiva do que irá representar (ROSA; LUIZ, 2013).

Na Sociedade Civil, existem vários segmentos afetos à política urbana. Com isso, é importante que o representante, além de buscar defender os interesses do grupo que representa, envolva a dimensão da identidade coletiva com os representados (DOWBOR; HOUTZAGER; SERAFIM, 2008).

Na análise dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba, constata-se a existência de um porcentual de conselheiros que representam mais de uma organização em mesmas gestões ou gestões distintas entre os conselhos. Além disso, eles se inserem em múltiplos conselhos.

Para realização da análise mencionada acima, buscou-se identificar primeiramente os conselheiros do Poder Público e da Sociedade Civil que representam mais de uma organização. Na sequência, identificou-se de qual conselho, ou de quais conselhos, esse representante participou. Buscou-se, ainda, identificar os conselheiros por códigos e apresentar as entidades que representavam. Há uma única alteração de cor de conselheiro (lilás), que significa a representação feminina na identificação das duplicidades de representação por organizações diferentes. Observa-se na Figura 15, adiante, que, em diferentes gestões dos conselhos pesquisados, ocorreu sobreposição de representação de conselheiros.

FIGURA 15 - CONSELHEIROS QUE REPRESENTAM MAIS DE UMA ORGANIZAÇÃO NAS GESTÕES DOS CONSELHOS



FONTE: A autora (2019), com base nas listas de presença dos conselhos (2008-2016)

Ao constatar que diversos conselheiros do Poder Público e da Sociedade Civil representam mais de uma organização nos conselhos, algumas hipóteses são levantadas para compreensão de tal fenômeno. A primeira, está relacionada a um único conselheiro representar mais de uma entidade do poder público, como acontece nos casos de A4F, A7N, C6F, E6M, L7R, M6I e M6F. Uma das hipóteses é que mediante a mudança do conselheiro de órgão público, o gestor pode indicar a continuidade de participação do representante em outro setor. O que também se observa é que, além da representação distinta das instituições, a maior parte dos que têm representação diversa participa também de mais de um conselho atrelado à política urbana.

Outra constatação é que um dos conselheiros em determinado momento representa a sociedade civil e, em outra gestão do conselho, passa a representar o poder público, como se apresenta, na Figura 8 acima, o V8O. Nesse caso, parte-se da hipótese de que o conselheiro pode representar uma organização não governamental e, em outro momento, assumir cargo comissionado ou, como servidor público, ter sido indicado para a continuidade de participação no conselho.

O que se ressalta como um processo que demanda análise mais criteriosa ante as representações em mais de um conselho é o fato de conselheiros que representam a sociedade civil organizada terem a representação de múltiplas entidades em conselhos relacionados à política urbana (por exemplo, duas vezes representando a sociedade civil por segmentos diferentes).

Na análise das múltiplas representações da Sociedade Civil, identifica-se que, na maior parte delas, ocorre a variação de representação de conselheiros como representantes do setor produtivo (empresários) e outra representação por entidades profissionais, no caso de E8F, F5P, L4C, M7D, U8D.

O que também ocorre é dupla representação como ONG e empresas, exemplo de A47, e conselho profissional e entidades profissionais, como E8F. Ainda, observou-se que no segmento dos movimentos sociais há duplas representações por entidades, basicamente identificadas como associação de moradores e organizações coletivas de moradia e associações, no caso I5S, L4M, T76.

Uma das hipóteses dessa ocorrência está relacionada ao desenho institucional das organizações. Por exemplo, em alguns conselhos não é permitida a recondução de eleição pela mesma entidade; assim, o conselheiro migra da organização que

participa para garantir a respectiva inclusão no conselho; também há conselheiros que ocupam cargos públicos e têm representação como sociedade civil.

Para Borges, Tonella e Faria (2017) e Tatagiba (2002), é recorrente encontrar conselheiros da Sociedade Civil que ocupam cargos públicos, seja no âmbito municipal, estadual ou Federal, e se inserem nos conselhos como representantes da Sociedade Civil. Desse modo, uma das estratégias do Poder Público pode ser indicar representantes que tenham alinhamento com os interesses do grupo de poder para coalisão de forças e para ocupar a vaga de conselheiros que levariam pautas emblemáticas e polêmicas ao âmbito de discussões dos conselhos (TATAGIBA, 2002).

No processo de rearranjos de dupla representação, bem como da diversa participação de mesmo conselheiro representante dessas organizações em conselhos distintos, há necessidade de se fortalecer o trabalho de base para mobilização e revisão das representações no âmbito do Poder Público e da Sociedade Civil.

Observados problemas dessa magnitude, uma das alternativas possíveis é a troca do conselheiro por parte da sua instituição, para que não ocorra dualidade de funções ou representações (representando o governo e a sociedade civil ao mesmo tempo, ou duas vezes representando a sociedade civil) junto ao exercício do controle social. Com referência a representação do poder público, o mesmo acontece por meio de indicações e não necessariamente nos espaços das conferências. Contudo, mesmo sendo indicados pelo poder público, os representantes governamentais precisam ser referendados pela sociedade [...] os princípios democráticos se concretizam quando há trabalho de base que dê legitimidade às representações. (BORGES; TONELLA; FARIA, 2017, p. 609).

Na análise da presença dos conselheiros relacionados às diversas institucionalidades de participação na política urbana em Curitiba, identifica-se a prática de representação dual como uma constante entre os conselhos. São necessários, portanto, procedimentos que admitam propor alternativas de controle social sobre a representação dos conselheiros e que possam, ainda, fortalecer a interlocução de representantes com suas bases e com os grupos representados.

6.3 DETECTANDO A INTERSECÇÃO PELA ANÁLISE DA VOZ

Para a análise da voz serão considerados dois aspectos. O primeiro, é a abrangência ou o conteúdo específico das deliberações produzidas nas reuniões dos conselhos por meio das respectivas resoluções e, o segundo, é a verificação das

pautas e sobreposições de discussão nos conselhos. Relacionado ao primeiro aspecto, de acordo com Dagnino (2002), as deliberações dos conselhos expressam os contornos de posicionamentos e o alcance da partilha de poder diante de certa configuração dos interesses e demandas que resultam em propostas e diretrizes que impactam – ou deveriam impactar, na formulação da política.

O outro aspecto mencionado pelo autor está relacionado à verificação dos temas que mais aparecem nas discussões dos conselhos e se há sobreposição de discussões.

Sendo assim, a voz, no desenho institucional, pode ser medida pelos momentos que permitem a expressão de demandas de modo que cada participante tenha chances iguais de afetar a decisão final. Para análise da voz, optou-se por realizar o recorte por palavra-chave relacionada aos principais objetivos dos conselhos investigados.

Após a produção da lista, foram incluídas palavras-chave sinônimas ou com escrita semelhante – a exemplo de “plano diretor”, “planos diretores”, “plano diretor participativo”. A busca foi realizada no *software* R, que identifica pelo recurso do “textos *kwic*” os trechos de discussão antes e após as palavras-chave, o que possibilitou contextualização mais ampla sobre o tema debatido nas resoluções e nas atas dos conselhos.

Destaca-se que a voz passa necessariamente pelo atributo da presença, analisada anteriormente, pois há de se garantir que todos os segmentos envolvidos nos conselhos investigados estejam presentes e exponham os respectivos pontos de vista, interesses e discussões (SMITH, 2009).

QUADRO 12 - INDICADORES E VARIÁVEIS – VOZ

(continua)

	INDICADOR	VARIÁVEIS
	Resoluções emitidas.	– nº de resoluções emitidas por conselho.
	Assunto resoluções.	– Principal assunto das resoluções emitidas. – Intersecção temas das resoluções emitidas.
	Relação de reuniões com emissão de resolução.	– nº de resoluções X nº de reuniões.
	Principais assuntos debatidos nas reuniões dos conselhos.	– % principais temas debatidos. – Assuntos relacionados à política urbana nos conselhos.

Inclusão - bem democrático a ser medido – VOZ	Intersecção de temas debatidos nas reuniões dos conselhos.	– % temas debatidos X conselhos que debateram o mesmo tema.
--	--	---

(conclusão)

FONTE: Braga e Pessali (2019)

Considerando o desenho institucional dos conselhos, assume-se que alguns elementos podem traduzir a capacidade de vocalização de demandas dos participantes e, para isso, é necessário compreender as normas e os procedimentos de funcionamento dos conselhos (TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2005; FARIA, 2017; FARIA; RIBEIRO, 2011).

Desse modo, a análise da voz terá interface com as legislações dos conselhos bem como buscará estabelecer relação com a presença na identificação dos atores dos conselhos e verificará se as pautas são convergentes ou divergentes entre os diversos conselhos a partir das organizações representadas nessas instâncias.

6.3.1 Número de resoluções emitidas e processo deliberativo dos conselhos

O processo deliberativo salienta as proposições, no contexto do conselho, que geralmente se transformam em resoluções. Esses documentos têm por finalidade servir como diretrizes normativas a serem analisadas – quando indicadas por conselhos consultivos e/ou fiscalizatórios, e processos a serem acatados e implementados como política pública – em caso de conselhos deliberativos.

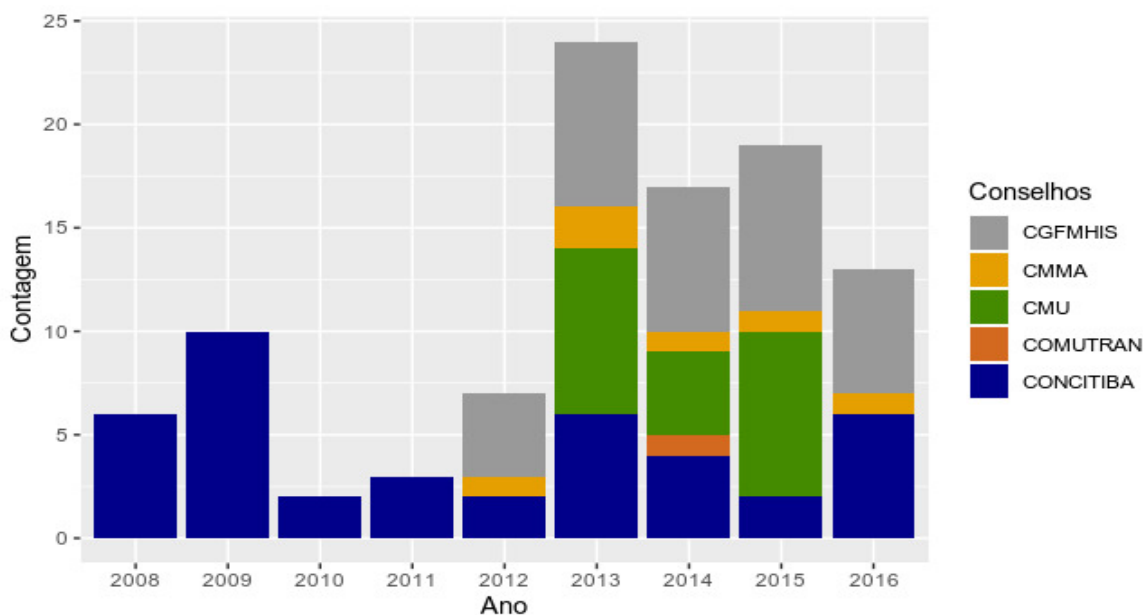
De qualquer modo, é evidente que são produzidas diversas decisões no âmbito dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba no que se refere ao processo deliberativo.

Na perspectiva de democracia aqui adotada, qualquer instituição participativa deve partir do princípio da igualdade entre seus representantes, e todos devem ter a mesma oportunidade de expor opiniões e interesses, mesmo que haja distribuição desigual de recursos (materiais e informacionais) e de poder (igualdade substantiva) – mas as regras que regulam a deliberação valem para todos (igualdade formal) (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 111).

No entanto, o que se busca no espaço dos conselhos, ao se analisar as resoluções, é quantificar os momentos de expressão de voz dentro da instituição participativa – em especial nas reuniões do conselho, e quais resultados tais participações produziram (SMITH, 2009; BRAGA, 2015).

Sobre a análise dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba, é importante frisar que, entre os anos de recorte temporal da pesquisa (2008-2016), três conselhos não produziram nenhuma resolução. São eles: (i) Conselho de Transporte, (ii) Conselho de Administração do Ippuc, e (iii) Conselho Fiscal da Urbs. Menciona-se que a não emissão de resoluções não indica necessariamente que não houve decisões nas reuniões dos conselhos, mas que as recomendações nelas produzidas não tiveram caráter de "institucionalização da deliberação" (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016), ou seja, não foram formalizadas para o controle e reivindicação de política pública. No Gráfico 7, adiante, segue a representação quantitativa das resoluções emitidas em diferentes anos nos conselhos.

GRÁFICO 7 - RESOLUÇÕES EMITIDAS POR ANO NOS CONSELHOS (2008-2016)



FONTE: Resoluções emitidas nos Conselhos (2019)

Observa-se, no Gráfico 7 acima, a disparidade no número de resoluções emitidas entre os conselhos nos anos analisados. O Concitiba, apesar de haver diferença entre o quantitativo das resoluções em cada ano de atividade, foi o que produziu com maior periodicidade “deliberações institucionalizadas”, ou seja, documentos resolutivos com indicação de ações para o Poder Público. O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, criado em 2008, emitiu a primeira resolução em 2012 e, a partir de então, há periodicidade de produção de resoluções nesse Conselho. Ainda, é importante frisar que conselhos como CMU e CMMA, com maior tempo de institucionalidade em relação aos demais conselhos, não produziram nenhuma resolução entre os anos de 2008 e 2011. Destaque-se que o Comutran produziu apenas uma resolução no primeiro ano, 2014, e não produziu resoluções nos anos posteriores.

Trata-se de uma estratégia que foca a produção decisória dos conselhos (*outputs*), e não seus efeitos sobre as políticas (*outcomes*), permitindo diagnosticar o que os conselhos estão de fato fazendo e quando o fazem; isto é, que decisões tomam e em que momento de seu ciclo de vida [...]. Emitir resoluções não equivale à sua realização, mas, sem decisões orientadas para a definição, a fiscalização ou a gestão da política, não é plausível esperar efetividade. (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 611).

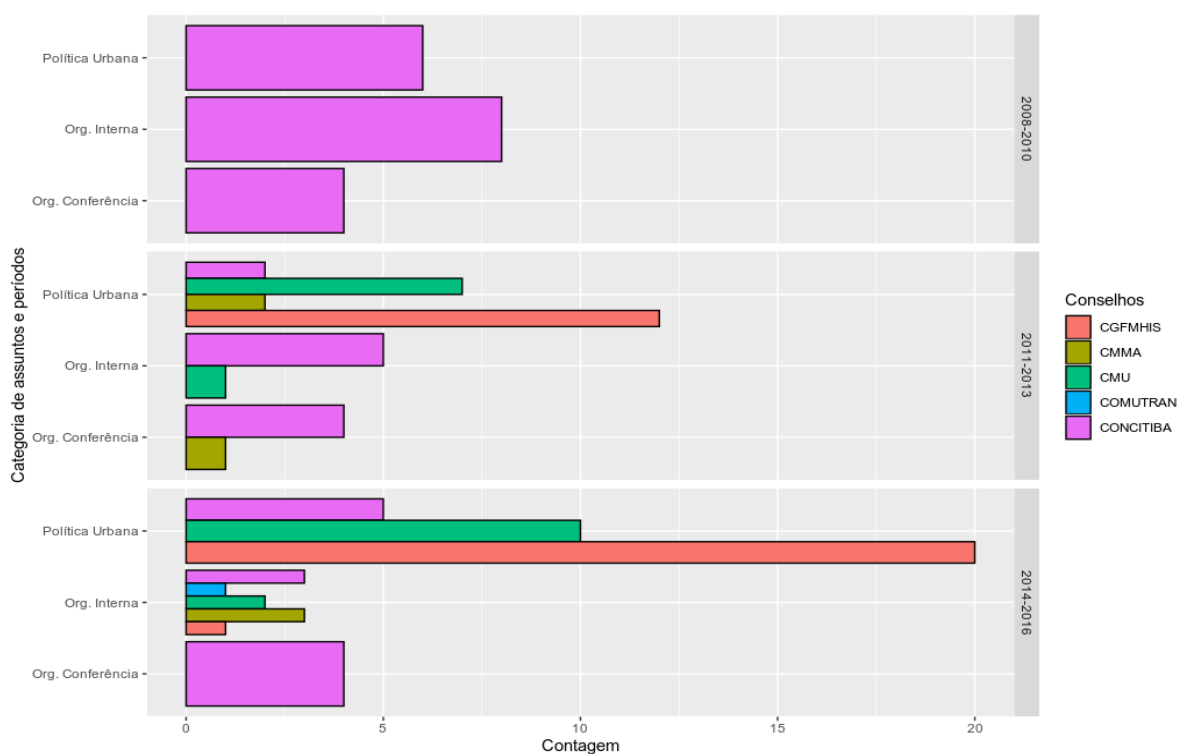
Ressalta-se, desse modo, que a produção decisória por meio das resoluções relaciona-se à capacidade dos conselhos para incidir nas políticas. Sendo assim, a

produção de resoluções é uma condição necessária, embora não garanta a efetividade de incidência, pois o que a determina são processos posteriores que garantam a implementação dessas decisões.

Quanto aos assuntos que foram normatizados nas resoluções dos conselhos, buscou-se apresentar quais os principais temas produzidos. Observa-se que há formatos diversos de resoluções: no caso do Concitiba e do Comutran apresenta-se apenas um assunto específico por resolução; nos demais conselhos, há diversidade de assuntos por resolução.

Para um recorte temporal que possibilite melhor análise, buscou-se apresentar os dados conforme as gestões do Concitiba (2008-2010; 2011-2013; 2014-2016). Como processo de organização de categorias encontradas nas resoluções e na análise das *memos* produzidas pelo Atlas Ti.8, buscou-se estabelecer os seguintes arranjos das deliberações dos conselhos: (i) Organização Interna do Conselho; (ii) Deliberação Política Urbana; e (iii) Organização das Conferências – mediante frequência em alguns conselhos, representadas no Gráfico 8 a seguir.

GRÁFICO 8 - PRINCIPAIS ASSUNTOS DAS RESOLUÇÕES DOS CONSELHOS



FONTE: A autora (2019), com base nas resoluções emitidas nos Conselhos

O Gráfico 8, mostra a desigualdade de produção de deliberações entre os conselhos em relação aos principais assuntos debatidos. Observa-se que há uma centralidade de resoluções relacionadas à organização interna dos conselhos, com destaque para Concitiba, Cgfmhis e Comutran.

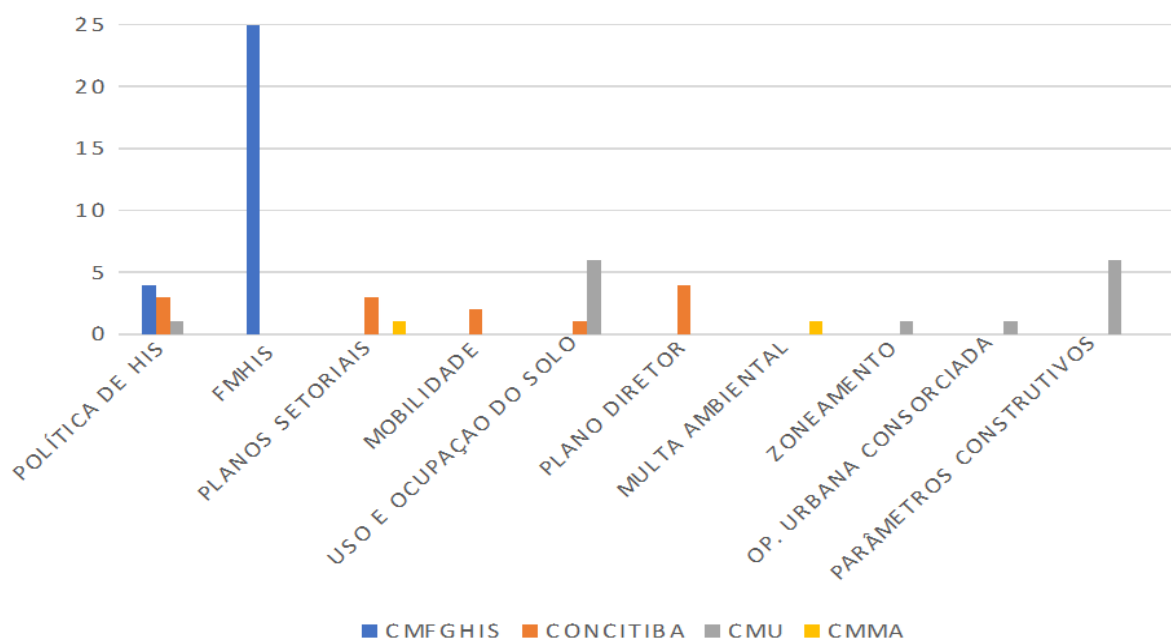
Outro fator apontado é que os conselhos que estão no processo inicial de institucionalidade tendem a ter mais discussões e propostas voltadas à organização da respectiva estrutura (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; BRAGA, 2015). Há estudos expressivos que abordam a dedicação significativa do tempo das reuniões e das ações dos conselheiros às regras e às dinâmicas internas (TATAGIBA, 2002; CARNEIRO, 2009).

Observa-se, ainda, que entre os anos de 2011 e 2016 há maior produção de resoluções na área da política urbana, tendo como destaque o quantitativo de resoluções emitidas pelo Cgfmhis, já que seu desenho prevê a aplicação de recursos pelo Fundo Gestor de Habitação de Interesse Social. O mesmo ocorre com o CMU que, devido ao respectivo desenho prever a deliberação dos parâmetros construtivos e uso e ocupação do solo em Curitiba, produz diversas deliberações para a política urbana sobre o tema. Destaca-se a ocorrência de poucas resoluções emitidas pelo CMMA que, apesar de ter caráter deliberativo e estar diretamente atrelado à destinação do Fundo Municipal do Meio Ambiente, produziu poucas deliberações, com apenas duas resoluções sobre a política urbana no período investigado.

Conforme a análise de Lavalle, Voigt e Serafim (2016) sobre a produção decisória, é possível revelar padrões empíricos consistentes para entendimento dos efeitos produzidos pelas instituições participativas. Tais ênfases eventualmente animarão a elaboração de hipóteses para o conhecimento mais aprofundado acerca da variação na qualidade do trabalho dos conselhos (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 609).

Considerando que a principal prerrogativa dos conselhos está relacionada aos padrões decisórios sobre a política urbana, a resolução é um dos elementos fundamentais alistados na capacidade deliberativa dos conselhos. Contata-se que entre os anos de 2008 e 2016 foram deliberadas 99 resoluções referentes à política urbana em Curitiba com temas específicos para a produção de políticas públicas e ações do executivo municipal. Apresentam-se os dados no Gráfico 9 adiante.

GRÁFICO 9 - TEMAS DE POLÍTICA URBANA NAS DELIBERAÇÕES DOS CONSELHOS



FONTE: Atas dos conselhos (2008-2016)

No Gráfico 9 de temas sobre a política urbana discutidos nos conselhos, mostrado acima, observa-se que um dos assuntos preponderantes das resoluções é o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, deliberado pelo Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (Cgfmhis). Outro assunto de destaque é a política de habitação de interesse social, temas do Cgfmhis, Concitiba e CMU. Optou-se por separar as deliberações sobre o Fundo de Habitação de Interesse Social como ações específicas de aplicação de recursos do Fundo e política de habitação de interesse social – que se refere à definição ampliada de diretrizes para a política no âmbito municipal. Apresenta-se, também, destaque para os temas Plano Diretor e planos setoriais, uso e ocupação do solo e parâmetros construtivos e mobilidade.

Em diversas literaturas sobre instituições participativas consta que a maior parte das deliberações nos conselhos tem ocorrido a partir de questões previamente acordadas entre os respectivos membros com pouca expressão de questões que interpelem o Poder Público quanto à responsabilidade em assegurar os direitos de forma ampliada (CUNHA; THEODORO 2014; FUKS; PERISSINOTTO; SOUZA, 2004; AVRITZER, 2005; BRASIL; CARNEIRO, 2009). Observou-se que as pautas relativas à habitação de interesse social, por exemplo, dizem respeito à aplicação de recursos

para projetos restritos, condizentes com a destinação de recursos para construção pontual e contratação de serviços técnicos e de infraestrutura.

Para análise de sobreposições nos conselhos buscou-se identificar de forma detalhada, no Quadro 13 a seguir, os principais assuntos deliberados, com maior frequência nas resoluções sobre política urbana em Curitiba.

QUADRO 13 - SOBREPOSIÇÃO DE TEMAS E PROPOSTAS DELIBERADAS NOS CONSELHOS
(continua)

Tema	Assunto tratado	Conselho	Ano
Política de Habitação de Interesse Social	Admitir nos lotes oriundos de conjuntos habitacionais da COHAB-CT, parâmetros construtivos equivalentes ao do Setor Especial de Habitação de Interesse Social (SEHIS).	CMU	2013
	Definição de Critérios do Programa Minha Casa, Minha Vida – Aprova critérios para fins de hierarquização e seleção da demanda habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).	Concitiba	2010
	Definição de Critérios do Programa Minha Casa, Minha Vida – Aprova os critérios para seleção de famílias do Programa Minha Casa Minha Vida.	Concitiba	2012
	Recomendações sobre Habitação de Interesse Social – prioridade de projetos de regularização fundiária de interesse social; Ampliação da atuação social e de infraestrutura da COHAB-CT nas linhas em que trabalha; Aplicação da concessão de uso especial para fins de moradia; Zonas Especiais de Interesse Social para fins de regularização fundiária; Usucapião coletiva; Assessoria técnica gratuita para famílias com renda de 0-3 salários mínimos; realização de estudos sobre tamanho das habitações, tendo adequação às necessidades das famílias; regulamentação dos instrumentos para vazios urbanos e imóveis subutilizados; trabalho com líderes comunitários para orientar a comunidade quanto ao aumento no número de casas nas ocupações irregulares; movimentos sociais que participam do Concitiba orientem os líderes comunitários, no sentido de iniciar processos para a regularização fundiária de suas ocupações; avaliação das alternativas aos reassentamentos, priorizando a permanência da população no local ou deslocando para locais próximos.	Concitiba	2009
	Definição de Critérios do Programa Minha Casa, Minha Vida – seleção das famílias para participar do programa de atendimentos emergenciais com renda até 3 salários mínimos.	CGFMHIS	2008
Planos Setoriais	Aprovação de 6 Planos Setoriais elaborados pelo IPPUC entre 2006 e 2007, como referências teóricas para o planejamento urbano local.	Concitiba	2008
	Plano de Saneamento Básico – formulação e indicado para aprovação.	CMMA	2013
	Plano de Saneamento Básico – indicativo de aprovação no Concitiba. - monitoramento de conselheiros.	Concitiba	2015
	Plano de Saneamento – aprovação final.	Concitiba	2015

QUADRO 13 - SOBREPOSIÇÃO DE TEMAS E PROPOSTAS DELIBERADAS NOS CONSELHOS

Tema	Assunto tratado	Conselho	Ano
Uso e Ocupação do Solo	Definição de pavimentação urbana.	CMU	2013
	Admitir em projetos de parcelamento para fins de subdivisão de lotes.	CMU	2013
	Ocupação de taxa de pavimentos.	CMU	2014
	Recomendações sobre sistematização e o compartilhamento da utilização do subsolo urbano. Integração no tempo e no espaço das ações do Poder Público e das Concessionárias de infraestrutura urbana, na implantação, manutenção e expansão das redes de distribuição. Priorização da transferência de redes aéreas para redes subterrâneas considerando os benefícios da mobilidade, acessibilidade, segurança e confiabilidade para o cidadão, para o Poder Público e para as Concessionárias. Instituição de um Cadastro Técnico Integrado de Infraestrutura Urbana Municipal.	Concitiba	2015
	Admitir em projetos de parcelamento para fins de subdivisão de lotes.	CMU	2015

(conclusão)

FONTE: Resoluções dos conselhos (2019)

Referente à intersecção de temas, constatou-se que, na política de habitação de interesse social, há sobreposição de critérios de acesso ao Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), previsto no Concitiba e no Cgfmhis, bem como as demandas voltadas à pauta de parâmetros para a política de habitação de interesse social perpassam os dois conselhos. Na análise das resoluções não há menção de diálogo entre os conselhos, realizando a menção do Concitiba somente para ampliação da atuação da Cohab para as políticas em que atua.

Em relação aos planos setoriais, ocorre a mesma lógica de pautas que se sobrepõem entre os conselhos. Nas resoluções relacionadas ao Plano de Saneamento do Conselho Municipal do Meio Ambiente e do Concitiba não ocorre menção entre os conselhos – identifica-se somente na resolução do Concitiba a necessidade de diálogo sobre o plano com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

Sobre as resoluções de uso e ocupação do solo também se constata que há interface das deliberações. No CMU há diversos projetos que preveem o parcelamento, taxa de adensamento do uso do solo, e o Concitiba apresenta como deve ocorrer a sistematização e o compartilhamento da utilização do subsolo urbano. Na prática, o que se vê é a sobreposição de decisões que se constituem a partir de demandas parciais e fragmentadas, mediante a própria lógica de fragmentação das instituições participativas. Parte-se da premissa de que tais fenômenos acontecem

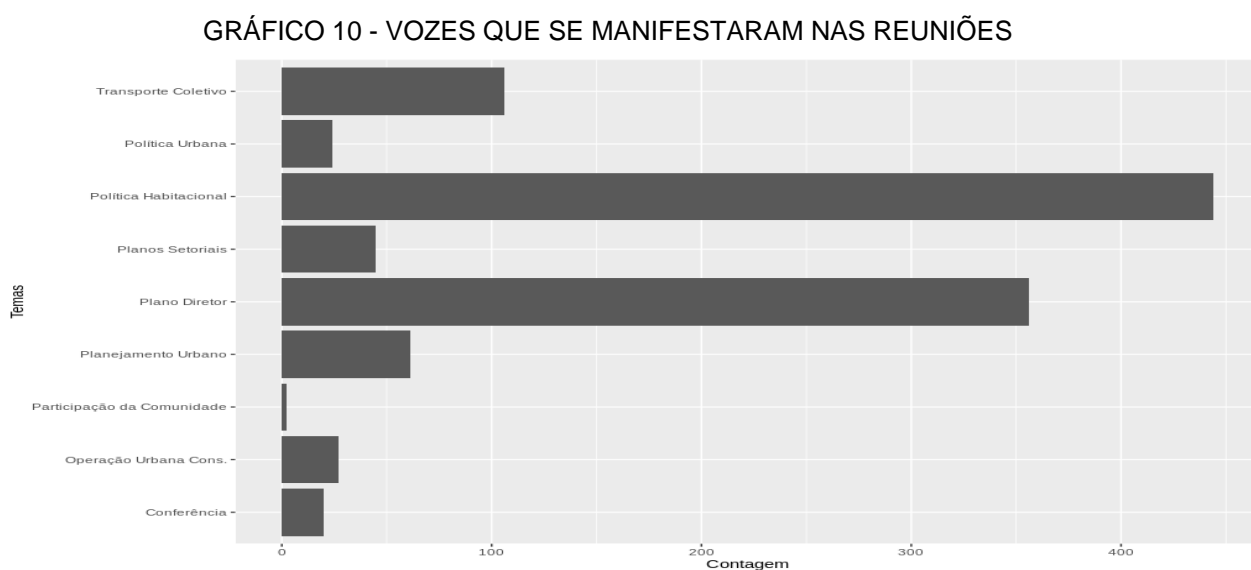
devido à ausência de um planejamento global de articulação desses espaços (ROCHA, 2011; JORGE; VENTURA, 2012).

É importante notar a relação da sobreposição de deliberações com a presença dos conselheiros, pois há um percentual significativo de conselheiros que frequentam diversos conselhos ao mesmo tempo, o que demonstra que o aumento dos espaços representativos não implica necessariamente acréscimo na quantidade e na qualidade da participação democrática.

6.3.2 Voz nas reuniões dos conselhos

Esta variável visa quantificar as vozes que se manifestaram nas reuniões e quais os principais assuntos debatidos (SMITH, 2009; BRAGA, 2015; BRAGA; PESSALI, 2018).

Sobre a análise da voz nas reuniões, observa-se no Gráfico 10, na sequência, a preponderância de determinados assuntos, sendo identificados nesta análise os principais assuntos que tiveram frequência na pauta de discussões dos conselhos analisados. Observa-se a preponderância das discussões relacionadas aos temas habitação de interesse social, plano diretor, planos setoriais e transporte coletivo. Saliente-se que esses e os demais temas listados foram quantificados buscando estabelecer a compilação dos principais assuntos tratados, totalizados em 1.085 temas.



FONTE: Atas das reuniões dos conselhos (2008-2016)

A política habitacional apareceu 444 vezes como palavra-chave nas atas dos conselhos investigados. Associados ao tema, constaram os seguintes assuntos: Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, prestação de recursos dos fundos e investimentos dos fundos em diversos programas habitacionais, de urbanização e de melhoria de projetos com recursos do Fundo, aprovação de orçamentos, dentre outros. Ainda relacionado com o tema de habitação popular (habitação de interesse social), o que indica atuação da Cohab na política, incidência em edificações abandonadas para construção de habitação de interesse social, equipamentos públicos ampliados e de mais fácil acesso nas áreas de habitação de interesse social, entre outros. As principais discussões centralizaram-se nas atas do Cfghis.

Sobre o Plano Diretor, o tema esteve 354 vezes em discussão – conforme as atas dos conselhos, ocorrendo relação do assunto “plano diretor” com o processo de sua revisão nos anos 2014 e 2015 e com os projetos para a Copa do Mundo FIFA de Futebol 2014 em Curitiba. Há também diversos momentos com ênfase na discussão sobre os planos setoriais (frequência 45) de habitação, saneamento, mobilidade e transporte, entre outros.

Sobre transporte coletivo, a discussão do tema constou por 106 vezes das atas, sendo as principais relacionadas à parceria público-privada, mobilidade em áreas de ocupação e mobilidade e relações intrametropolitanas e Governo Federal.

Discussões sobre operação urbana consorciada aconteceram 27 vezes, tendo como destaque o debate sobre a Linha Verde em Curitiba. O tema Conferência apareceu 20 vezes nas reuniões dos conselhos e, sobre a participação da comunidade, houve apenas duas frequências.

Destarte, os demais assuntos serão mais bem detalhados nos resultados sobre os temas discutidos nos conselhos e respectivas intersecções. Os temas de maior incidência – habitação de interesse social, plano diretor, planejamento e transporte urbano, são trazidos por diversos autores como pautas centrais da política urbana (ROLNIK, 2009; BRASIL, 2009; SANTOS JÚNIOR, 2007), porém, em perspectivas distintas. Por exemplo, a moradia aparece mais como pauta de destaque dos coletivos e movimentos sociais³⁹ na discussão do acesso à moradia popular, mas o tema

³⁹ Na análise do relatório dos eixos habitação da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Conferência das Cidades, há centralidade de participação dos movimentos sociais (vide relatório final das conferências das cidades 2004, 2007, 2010, 2013). Análise sobre as conferências municipais e análise dos delegados, leitura de Vilella *et al.* (2016).

produção de moradias comerciais e para o mercado imobiliário já aparece nas discussões centralizadas em outros segmentos. Já a discussão do plano diretor e planejamento urbano está mais vinculada aos planos de zoneamento, planos setoriais, e aparece nas discussões normativas como instrumento urbanístico. O transporte coletivo aparece nas discussões de mobilidade, alternativas de melhoria de trânsito e fluxo de veículos, dentre outros.

Ainda como reflexão sobre os temas mais debatidos, em vista da diversidade de pautas discutidas nos conselhos analisados, citamos Fuks e Perissinotto (2006):

podemos igualmente supor que determinados setores consigam “destacar”, na agenda do conselho, os temas que atendem aos interesses próprios. A influência é exercida no processo de constituição de um “filtro”, o qual define quais questões estarão presentes e quais serão excluídas do processo decisório. Sem o exame do processo de formação da agenda, não é possível avaliar em que medida os interesses de cada segmento foram atendidos mediante a inclusão e a exclusão de determinados assuntos na pauta de deliberação do conselho. (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 7).

Sobre a definição de discussões que envolvem processos diversos nos conselhos – desde a definição da política, concentração de falas e disputa de interesses, foi possível, em linhas gerais, sistematizar pelas palavras-chave as discussões mais genéricas sobre os assuntos tratados nos conselhos. Um dos limites é que não foi possível identificar os principais conselheiros que levavam as pautas e incidiam nas deliberações das políticas.

Essa dificuldade foi apresentada principalmente pela heterogeneidade de formas de elaboração das atas. Em alguns conselhos, detalhava-se na ata o processo de forma ampliada, com a voz dos diversos conselheiros e suas manifestações; em outros, as atas (a maior parte) apresentavam-se como súmulas ou encaminhamentos gerais. Desse modo, não foi possível caracterizar nas atas das reuniões “a voz” dos conselheiros que definiam a agenda e os temas nas falas produzidas. Um dos indicativos possíveis para facilitar a compreensão das discussões dos conselhos e caracterizar quem define as principais pautas e a incidência das discussões nos conselhos, seria a transcrição das discussões, ou uma ata que contemplasse de forma detalhada quem se manifestou e o que ocorreu nas discussões.

Contudo, mesmo com essas limitações, os resultados atingiram o objetivo de buscar compreender os principais assuntos abordados, a centralidade dos assuntos preponderantes e suas intersecções nos conselhos.

6.3.3 Intersecção de assuntos debatidos nos conselhos

Esta variável pretende caracterizar o tema debatido no conselho e identificar se há intersecções dos assuntos tratados nas reuniões, ou seja, se alguns assuntos se sobrepõem nos conselhos.

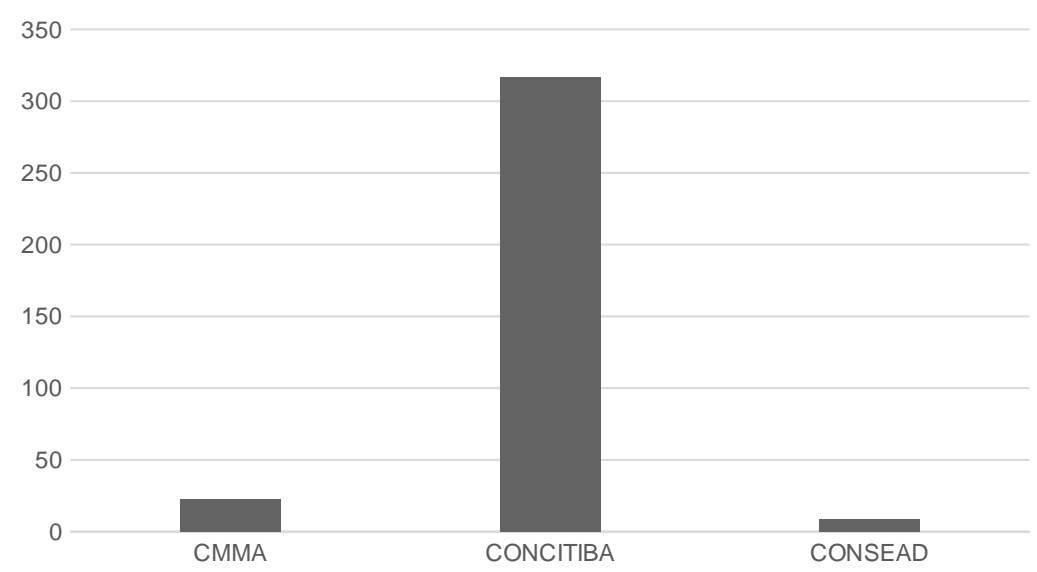
Os estudos de Souza e Machado (2018) demonstram que assuntos que se relacionam entre as políticas públicas é uma realidade entre múltiplas institucionalidades participativas e de execução da política.

No caso dos conselhos de política urbana, como resultado da pesquisa obteve-se que diversos conselhos perpassam o mesmo tema. Para dimensionar a intersecção, buscamos compreender o intercruzamento dos temas discutidos e como se manifesta a “voz” – temas, assuntos, de cada conselho analisado. Nesse processo de análise, houve limitações, pois inicialmente o objetivo era identificar quais organizações levavam os temas para os conselhos. Como tal ação foi inviável pela disparidade na produção das atas dos conselhos – que, na grande maioria, não indicavam quais organizações se manifestavam nas reuniões, foram identificados somente os assuntos e principais encaminhamentos realizados em cada conselho.

Produziu-se uma tabela pelo “texto *kwic*” com a identificação dos temas debatidos nos conselhos e a síntese das falas “antes” e “depois” das palavras-chave.

Sobre o tema “plano diretor”, observa-se, no Gráfico 11 subsequente, que esse assunto aparece em três conselhos distintos, a saber: Concitiba, Conselho Municipal de Meio Ambiente e Conseed. A proposta não é trabalhar com todos os temas que se relacionam, mas indicar as principais discussões.

GRÁFICO 11 - SOBREPOSIÇÃO DE TEMA PLANO DIRETOR

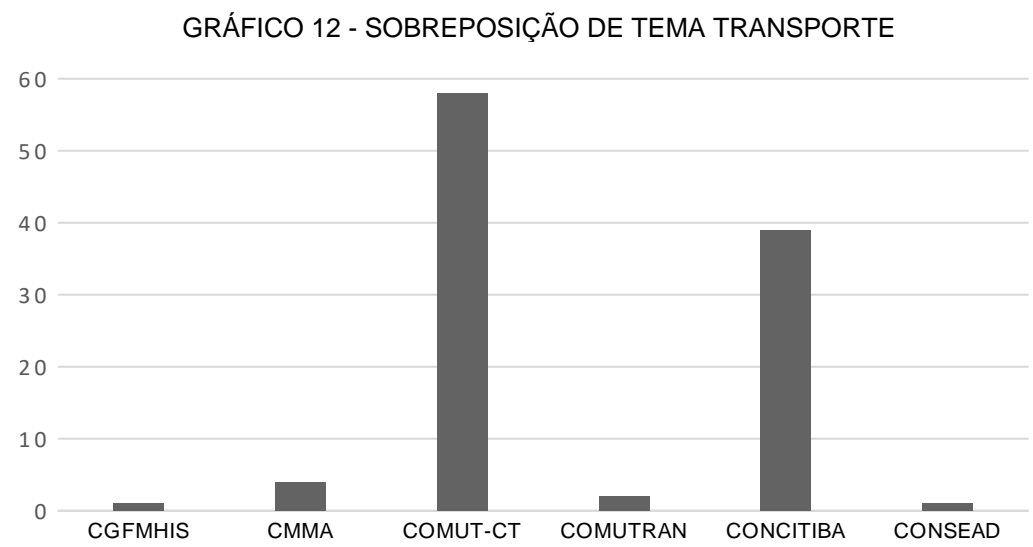


FONTE: Atas dos conselhos (2008-2016).

Conforme mencionado, a discussão do tema plano diretor se centraliza nas discussões do Concitiba relacionadas ao processo de revisão do plano, plano diretor e assuntos relacionados à Copa do Mundo FIFA de Futebol 2014, plano diretor e planos setoriais. Ainda informes sobre plano diretor, legislação do plano diretor, plano diretor e câmaras temáticas Concitiba. Em menor porcentual, o tema plano diretor aparece nas discussões do Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA), com a sobreposição de discussões similares, no CMMA ocorreu a discussão sobre o plano setorial de drenagem (2011) e também discussão no Concitiba (2011) e Consead (2011). Em adição, o tema plano de iluminação aparece nas discussões do Concitiba (2011) e Consead (2011); ainda, no CMMA (2011) aparece duas vezes a discussão sobre resíduos sólidos e o mesmo assunto no Concitiba (2010, 2015).

O tema transporte coletivo foi a discussão que mais perpassou a pluralidade de conselhos, conforme os resultados da sistematização das atas e a apresentação do Gráfico 12 a seguir. Relacionando as principais discussões sobre transporte, o tema em destaque que percorreu o Concitiba, Comut-CT e CMMA foi o transporte metropolitano. No Concitiba, o Programa de Aceleração do Crescimento pautado na mobilidade e transporte urbano entre a RMC (em 2010) e o transporte metropolitano implementação de novas linhas (em 2011); no CMMA (2012), o Sistema de Monitoramento Viário da RMC com foco no transporte coletivo; no Comut-CT, usuários pediam integração de sistema de transporte coletivo com a RMC (em 2009) e

solicitação de proposta Comec pedindo estudo de viabilidade de integração viária na RMC (em 2015).



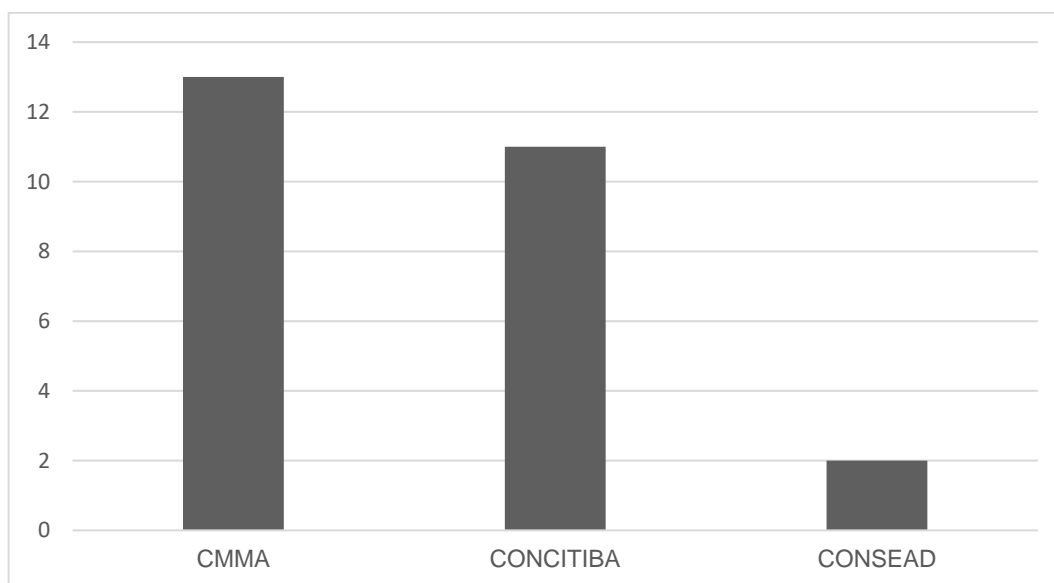
FONTE: Atas dos conselhos (2008-2016)

Ainda sobre o tema transporte, na mobilidade discutiu-se o Projeto Metrô de Curitiba, com apresentação do traçado da obra e debate sobre os recursos na parceria público-privado que aparece como pautas sobrepostas no Consead (2013), Concitiba (2015) e Comut-CT (2012). As duas discussões do Cgfmhis foram sobre a mobilidade em áreas de ocupação (2012) e a vinculação da mobilidade aos programas do Governo Federal (2013).

Sobre o tema operação urbana consorciada⁴⁰, apresentado no Gráfico 13, a seguir, todas as discussões acontecidas entre os conselhos estão relacionadas ao debate da Linha Verde.

⁴⁰ A Operação Urbana Consorciada da Linha Verde foi criada pela Lei Nº 13.909, de 19 de dezembro de 2011. Essa Lei estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da antiga BR-116 no trecho urbano em Curitiba, entre a região do Atuba e norte do município e a região do Pinheirinho, ao sul da cidade. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/cepac-operacao-urbana-consorciada-linha-verde/576>. Acesso em: 20 jun. 2019.

GRÁFICO 13 - SOBREPOSIÇÃO DE TEMA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

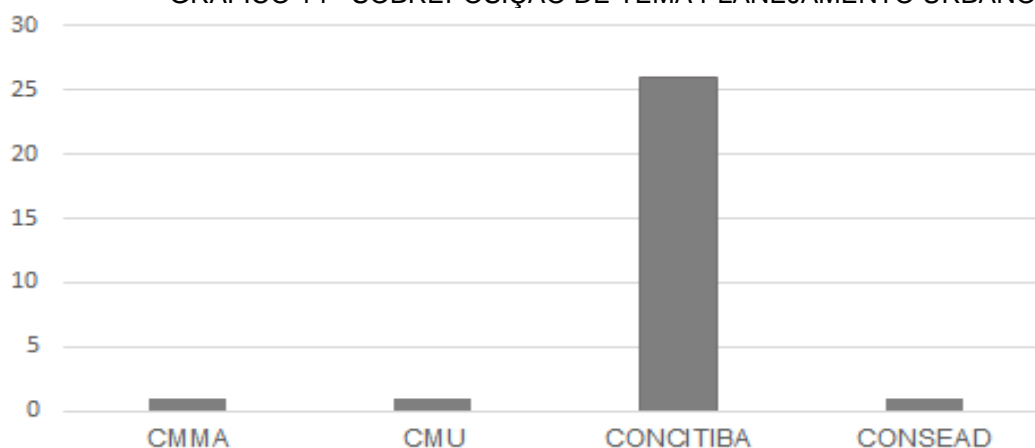


FONTE: Atas dos conselhos (2008-2016)

Das atas do Concitiba (2011), constam informações sobre o projeto da Linha Verde e eixos estruturantes, sendo realizadas discussões sobre a Operação Urbana Consorciada no Concitiba em 2015 e 2016. No CMMA, as discussões sobre a Operação Urbana Consorciada ocorreram em todas as reuniões de 2011. Aparece como centralidade das discussões a responsabilidade de órgão público sobre a execução da obra da Linha Verde e respectiva delimitação de perímetro urbano.

No tocante ao planejamento urbano, o maior número de discussões ocorreu no Concitiba, como se observa no Gráfico 14 abaixo. O tema foi pouco discutido nos demais conselhos, de cujas pautas constaram apenas dois assuntos sobre o tema.

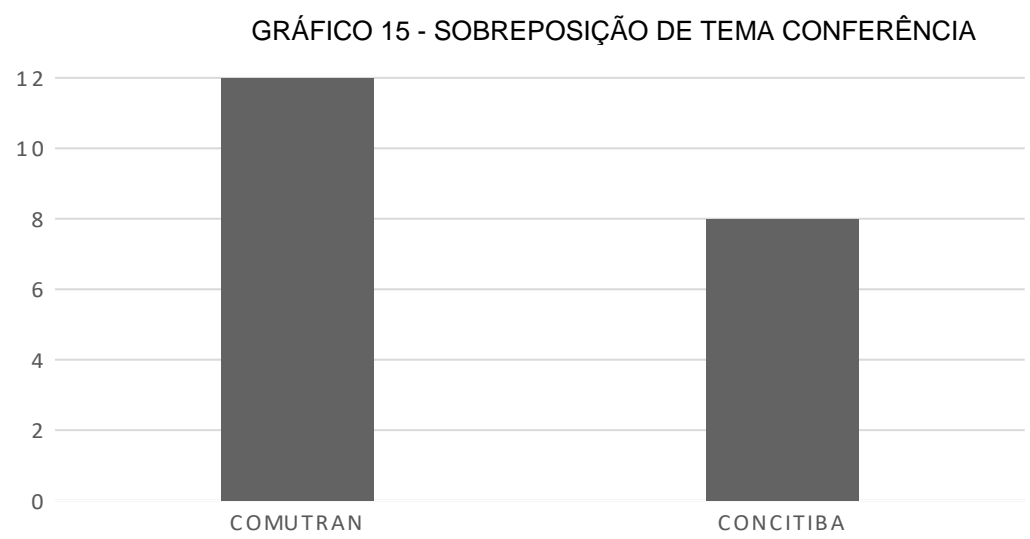
GRÁFICO 14 - SOBREPOSIÇÃO DE TEMA PLANEJAMENTO URBANO



FONTE: Atas dos conselhos (2008-2016).

Na categoria Planejamento Urbano, destaca-se a discussão sobre planos setoriais, os quais foram debatidos no Concitiba (2011, 2014, 2015). Houve debates entre os conselheiros sobre a aprovação do plano setorial, com posicionamentos que identificam baixa participação da sociedade na formulação e no acompanhamento dos planos setoriais (Concitiba, 2014), além de posicionamento sobre aprovar os planos setoriais no Conselho (Concitiba, 2014) e sobre a legitimidade e representação dos membros do Concitiba. No CMU (2014), a pauta de planejamento foi também relacionada ao plano setorial sobre o uso do solo e adensamento urbano. No CMMA (2010, 2011), foram discussões genéricas sobre o planejamento urbano previsto nos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade; no Consead (2008), sobre o processo de implementação do Concitiba e de como ele atuaria com as discussões do planejamento urbano, vinculando-o ao Ippuc.

Outro tema discutido em diversos conselhos foi a Conferência. O Gráfico 15, adiante, mostra que as discussões apareceram 12 vezes no Concitiba e 8 vezes no Comutran-CT. A Conferência tem como propósito definir as diretrizes para a política urbana, situando-se mais no eixo estrutural de planejamento. No Comutran-CT (2016), o “tema conferência” apareceu nas reuniões durante esse único ano. A discussão principal estava relacionada ao tema do evento, bem como aos trâmites burocráticos de organização e logística. Também indicam a construção da Comutran-CT (2016) após a 6ª Comcuritiba – conferência da cidade de Curitiba.

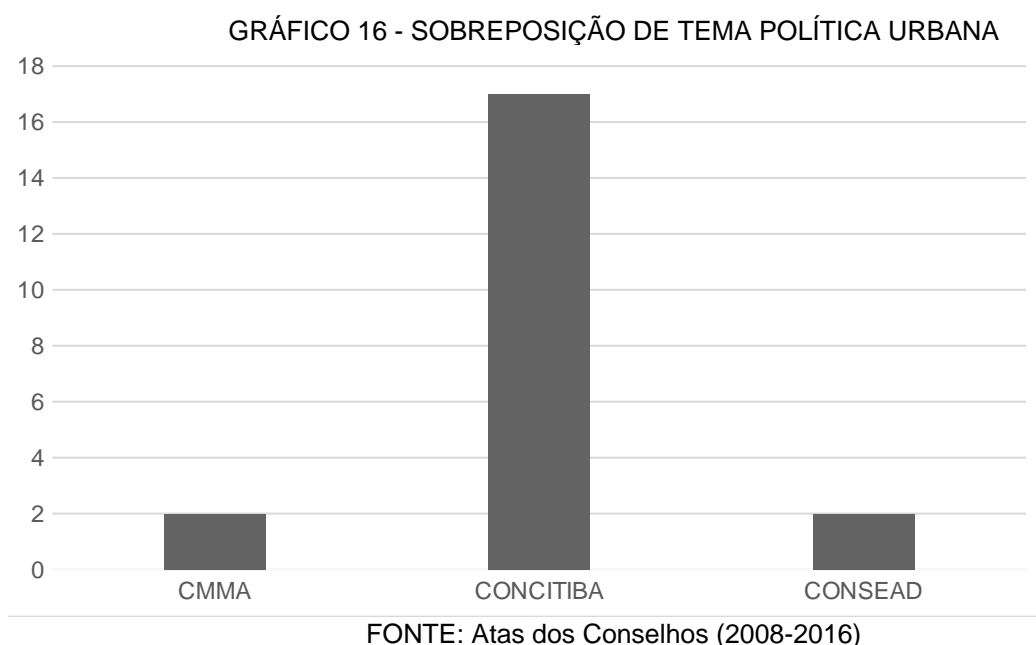


FONTE: Atas dos conselhos (2008-2016)

No Concitiba (2008-2016), a discussão dos temas tem como ênfase a atribuição de organizar a Conferência junto com a comissão organizadora e leitura dos objetivos definidos pelo Ministério das Cidades. As discussões dimensionadas também estão relacionadas à definição dos procedimentos burocráticos, logísticos e normativos para a realização do evento.

No Gráfico 16, a seguir, o “tema política urbana” se destaca nos assuntos apresentados pelo Concitiba (2008-2016). Os mais recorrentes são ocupações irregulares em Curitiba; viabilidade do usucapião coletivo em Curitiba; cabeamento subterrâneo e estudo para infraestrutura; Plano Municipal Patrimônio Histórico; Plano Diretor Cicloviário; análise do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social; Plano Multimodal – sugere-se apresentação no ConCidades; Política Municipal de Defesa Civil e Política Municipal de Resíduos Sólidos; Plano Diretor Participativo; e conferências.

No Consead (2008, 2016), a discussão está relacionada ao fato de a diretoria do Ippuc ser a mesma do Concitiba e a discussão dos instrumentos da política urbana e projetos urbanísticos. No Conselho do Meio Ambiente, aparece a discussão sobre política urbana e planos de saneamento, política urbana e o debate sobre Estatuto da Cidade e Plano Diretor de Curitiba em 2015.



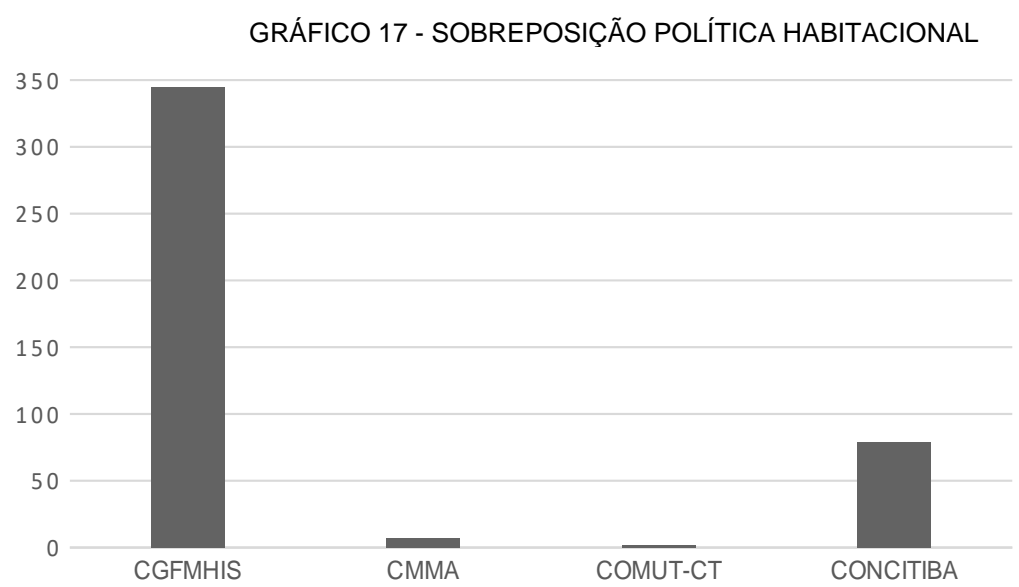
Os resultados mostram a pouca frequência com que a palavra-chave política urbana aparece nas discussões dos conselhos. Esse fato chama atenção, uma vez

que todos os assuntos tratados nos conselhos têm transversalidade em relação à política urbana. O contexto em que mais apareceu a discussão da política urbana nas atas vincula-se mais ao debate dos planos setoriais, a ocupação do uso do solo e zoneamento, no caso do Concitiba, e, nos outros conselhos, os instrumentos da política urbana e leis e, uma única vez, a pauta do plano de saneamento.

O Gráfico 16, acima, mostra que o tema da política urbana apareceu nos conselhos: Concitiba, em destaque; e no CMMA e no Consead, com um volume menor de centralidade.

Sobre a política habitacional, a sobreposição apareceu principalmente nas discussões do Cgfmhis (2012, 2013, 2014, 2015) e foi foco do tema Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social no destaque sobre prestação de contas dos recursos dos fundos. Ainda, definição de programas habitacionais e, como sobreposição na pauta do Concitiba, a discussão de critérios da Cohab para o Programa Minha Casa, Minha Vida. Esses critérios irão compor com os definidos no Concitiba para priorização do acesso à habitação de interesse social.

No Concitiba, em 2014 e 2015, o foco foi o debate da definição de critérios para o Programa Minha Casa, Minha Vida; também em 2015, as discussões referentes ao plano de habitação de interesse social e a pauta de regularização fundiária.



FONTE: Atas dos conselhos (2008-2016)

Nas discussões sobre habitação, o Concitiba debateu a política habitacional e as prerrogativas exigidas pelas portarias Nº 140/2010 e Nº 414/2010, do Ministério

das Cidades, sobre a definição dos critérios municipais do Programa Minha Casa, Minha Vida. Outro assunto foi o Programa de Habitação Popular de Curitiba, usando recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No CMMA (2015, 2016), a discussão foi relacionada à moradia e saneamento, áreas de preservação permanente e habitação, e no Comut-CT (2015) uma única discussão relacionada à mobilidade em áreas de ocupação irregular.

No que diz respeito ao CMU, destaca-se que um dos limites de análise sobre a identificação dos temas e a sobreposição foi a construção das atas em formato de súmula. Esse formato de registro restringiu a análise desse Conselho e impediu a melhor identificação de sobreposição de pautas e evidências de discussões que estão previstas na lei de objetivos do Conselho – como planejamento urbano e discussão do Plano Diretor.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 previu um novo cenário no processo de democratização das políticas públicas brasileiras por meio da ampliação e da diversificação de canais de participação como os conselhos das cidades. Após mais de três décadas de promulgação do documento, os preceitos de participação têm demandado muitos esforços analíticos de diversas áreas de pesquisa para compreendermos o alcance democrático dos conselhos e a inclusão dos atores sociais nesses experimentos participativos.

Nesta pesquisa, analisamos especificamente a institucionalidade dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba, buscando apresentar o fenômeno da proliferação de diversos canais participativos no âmbito da política urbana local, como acontece em vários outros municípios brasileiros.

Inicialmente, nossa pesquisa enfatizou, na construção analítica, a fragmentação da política urbana. Contudo, no decorrer do trabalho emergiu paradoxo relacionado à organização dos conselhos: se, de um lado, há proliferação de muitos canais participativos que discutem os temas relacionados à política urbana, de outro, há justaposição de diversos atores, objetivos e temas que se cruzam entre os oito conselhos analisados e promove a integração dessa política.

A partir dessa contradição, o processo de construção da metodologia – utilizando a abordagem do desenho institucional, contribuiu para realizarmos uma análise mais detalhada do nosso objeto de estudo: as intersecções dos conselhos relacionados à política urbana em Curitiba.

Nessa linha, o primeiro desafio foi acessar os dados dos canais participativos bem como estabelecer a construção histórica dos espaços analisados. De um lado, a análise das regras, das normas e dos procedimentos pelo desenho institucional. De outro, a produção de diversos bancos de dados para compreendermos em detalhe as intersecções, combinando a análise de rede, os dados estatísticos e a análise de conteúdo (técnica de pesquisa quanti-qualitativa). Tais conexões estabeleceram processo complexo que possibilitou a interpretação multifacetada dos conselhos atrelados à política urbana na capital paranaense.

Na elaboração do referencial teórico, situar a análise do desenho institucional em relação à teoria das instituições confirmou-se relevante, assim como discutir o neoinstitucionalismo, convergências e divergências na abordagem do Estado, da

Sociedade Civil e das instituições participativas. Foi-nos possível aprofundar a reflexão sobre o desenho institucional e, em menor dimensão, associar a análise do desenho com o neoinstitucionalismo histórico, buscando estabelecer a inter-relação entre instituições do Estado e da Sociedade e respectivas intersecções, principalmente relacionadas aos nichos de poder que se constituíram ao longo da trajetória histórica das últimas décadas em Curitiba.

Nesse sentido, o referencial teórico-metodológico de Graham Smith (2009) colaborou sobremaneira nos estudos do desenho institucional e dos bens democráticos. A abordagem dos bens democráticos possibilitou a mensuração de indicadores e variáveis que aferiram os efeitos produzidos pelos canais participativos. Assim, além de apreendermos as experiências democráticas, extrapolamos para a análise dos desenhos no processo interpretativo das intersecções, ou seja, interpretamos o conjunto de elementos que, simultaneamente, pertencem a dois ou mais conjuntos nas intermediações.

No que tange ao balanço de poder dos sujeitos envolvidos, observamos a disparidade e a sobreposição na participação em conselhos. Constatamos que há diversas entidades que atuam interligadas os conselhos, ressaltando a concentração de poder de determinadas instituições, tanto no âmbito do Poder Público como no da Sociedade Civil.

Observamos que os desafios da cogestão ou da gestão partilhada por meio da participação democrática nos conselhos de política urbana em Curitiba é o primado do planejamento técnico, representado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) – com destaque entre as outras instituições. Compreendemos que essa institucionalização do planejamento pela criação de um órgão específico não somente se insere na participação como representação do poder público, mas propicia controle e monitoramento em diversos conselhos de política urbana e tem méritos ao permitir a continuidade do planejamento para além das constantes mudanças de gestão.

Destacamos, também, a formação e envolvimento de grupos da Sociedade Civil no planejamento urbano em Curitiba – organizações vinculadas ao mercado imobiliário, ao transporte coletivo e às federações de associação de moradores. Também constatamos que, entre os conselhos atrelados à política urbana, o Concitiba foi o que apresentou maior potencial de integração dentre os conselhos analisados –

contemplando desde a diversidade de atores até a abordagem de múltiplos temas tratados, também, nos demais conselhos.

Destarte, mediante a utilização de diversos recursos analíticos, contemplamos, em nossos estudos, a exigência de originalidade da pesquisa em dois sentidos. Primeiro, no que diz respeito à escassez de estudos que sistematizem os canais de participação da política urbana local, em Curitiba, e ao exercício de apresentar os atores, os temas, as deliberações e respectivas intersecções que constituem as instituições que tratam da política urbana da capital. Segundo, na proposta de criar indicadores e variáveis construídos para análise dos conselhos e dos canais participativos com a base teórico-metodológica de Graham Smith (2009), o que poderá servir de modelo para outras análises e outros estudos sobre inovações democráticas.

No que tange aos objetivos geral e específicos desta tese, nossa pesquisa alcançou os fins propostos. Em vez de trabalhar com hipóteses, optamos por problematizações que tinham relação direta com os objetivos. Constatamos que há intersecção em diferentes níveis que vão desde legislações que preveem as atribuições e competências dos conselhos até a sobreposição de representações e organizações em muitos desses canais.

Na transparência externa, o *locus* principal foi a análise do Portal dos Conselhos, iniciativa importante, mas que não cumpre o respectivo desígnio. Verificamos que as instituições participativas – no âmbito da política urbana em Curitiba, têm limitações para divulgação de informações públicas que deveriam ser amplamente difundidas entre a população por mecanismos externos – como *sítes* de transparência alimentados com informações atualizadas, assim como, também, pela exposição das discussões e das principais pautas tratadas no âmbito dos conselhos. Seria interessante examinar e debater coletivamente, com a participação de conselheiros e população, novas maneiras de interação nos âmbitos interno e externo desses canais participativos.

Sobre a transparência interna, constatamos a necessidade de se facilitar o acesso às informações e a divulgação das decisões aos representantes nos respectivos conselhos. Para que isso aconteça, é necessário articulação entre órgãos governamentais e conselhos gestores, o que deve ser estabelecido em um processo ampliado e de corresponsabilidade.

Referente a prospecções que podem contribuir para maior integração dos conselhos, alguns pontos foram sinalizados no decorrer desta pesquisa. O primeiro, refere-se à implementação do Fórum Interconselhos que pode ser uma possibilidade de se iniciar a integração mais ampliada entre os conselhos de política urbana local. Porém, tal junção somente será possível se houver leitura medrada da necessidade de integração de temas e análise dos processos e das situações que mostram a sobreposição na política.

Ainda nessa linha, o Fórum Interconselhos, criado em 2015, tem caráter permanente e deliberativo e objetiva propiciar debates e integração das políticas públicas de forma transversal, mas sua implementação não aconteceu até o momento.

Outro ponto sinalizado diz respeito à importância da aproximação do município ao debate estadual promovido pelo ConCidades sobre a unificação de conselhos municipais – já houve unificação de conselhos atrelados aos quatro setores da política urbana em alguns municípios, incluindo a experiência paranaense na cidade de Cascavel.

A proposta de unificação dos conselhos visa fortalecer os espaços participativos, superar ações fragmentadas e a desarticulação do planejamento dos setores que compõem a política urbana nas cidades. No município de Curitiba, houve indicativo de unificação e interface dos conselhos relacionados à política urbana nas deliberações do relatório final da 4ª e da 5ª Conferência Municipal da Cidade, mas não aconteceu nenhuma iniciativa por parte do Poder Público no sentido de unificar, em Curitiba, os conselhos da política urbana.

Outro ponto relevante diz respeito à necessidade – a partir do Estatuto da Metrópole, de o município incidir em novos formatos de planejamento e participação territorial. Nesse sentido, deve-se ampliar a promoção de discussões públicas, com a participação da Sociedade Civil, nas instâncias do Executivo e do Legislativo dos integrantes da RMC com o objetivo de definir ações de compartilhamento de responsabilidades em termos de organização, planejamento e execução de Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC).

As ações pautadas nas Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) colocam-se como mais um desafio de governança por agregar as discussões que envolvem os conselhos de política urbana abrangendo a RMC, de modo que abarque, obrigatoriamente, mecanismos de controle social e espaço de participação articulado entre os municípios.

No que tange aos limites desta pesquisa, ressalte-se a dificuldade de acesso às informações dos conselhos Fiscal e Administrativo da Cohab e Administrativo da Urbs. Essa dificuldade revela em si as barreiras ao acesso das informações nos conselhos. A outra limitação encontrada diz respeito à proposta inicial do trabalho de identificar quem eram os conselheiros que levavam determinados temas e pautas para as deliberações dos conselhos e se havia intersecção desses atores e das deliberações produzidas. Porém, a análise não foi possível devido à disparidade de formato das atas dos conselhos – algumas, mais detalhadas, explicitando as deliberações na íntegra, todavia, outras, muito sintéticas, com registro de principais pautas e encaminhamentos somente.

Finalmente, instigamos outros colegas interessados no assunto a desenvolverem trabalhos futuros que explorem, por exemplo: (i) novas análises sobre a intersecção e respectiva interface com diversas políticas públicas como saúde, assistência social, criança e adolescente, dentre outras, com vistas a ampliar a análise, inclusive, entre essas interfaces e a política urbana; e (ii) a possibilidade de estudar o que – das deliberações efetuadas pelos conselhos, foi, de fato, implementado como política urbana no contexto de Curitiba, estabelecendo relação entre o processo deliberativo dos conselhos e a efetividade das decisões. Na compilação de informações, há vasta possibilidade de cruzamento de dados relacionados a desenho institucional, presença, sobreposição de objetivos, pautas e atuação de conselheiros.

Ante esses resultados, enfatizamos a necessidade de se fortalecer a face pública dos conselhos, de dar-lhes visibilidade e de apresentar a dinâmica de funcionamento mesmo frente aos patentes limites, desafios, possibilidades e potencialidades de organização.

Embora os conselhos, em geral, não possam ser compreendidos como o único lugar por excelência da realização da política, a recente experiência desses espaços demonstra que essa instituição se consolidou como uma das possibilidades de interação com e de discussão e decisão sobre o espaço social cidadão, complementando outras formas de se fazer política urbana.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, 2014, p. 325 a 357.
- ALENCAR, J. L. O. **Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2014.
- ALEXANDER, E. Institutional Transformation and Planning. In: ALEXANDER, E. **From Institutionalization Theory to Institutional Design**, Ed. Donald Miller e Domenico Patassini. Aldershot, Reino Unido: Ashgate. 2005.
- ALEXANDER, E. An evolutionary theory of institutions – prescriptive implications Institutional design lives, but prudential principles apply. **Planning Theory**, n. 10, p. 187–189 2011.
- ALMEIDA, D. C. R.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.
- ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, n. 109, p. 68-92, mar. 2012.
- ALMEIDA, C.; CAYRES, D.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os 10 conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, v. 94, n. 11, p. 255-294, 2015.
- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 250-285, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v22n2/1807-0191-op-22-2-0250.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.
- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANDRADE, R. **Conselho Municipal de Juventude de Curitiba: poder de agenda e transparência no período 2012-2015**. 99 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

ARCHON, F.; WRIGHT, E. O. (eds.). **Deepening democracy**: institutional innovations in empowered participatory governance (Real Utopias Project). London: Verso, 2003.

ARIF, T. The Mathematics of Social Network Analysis: Metrics for Academic Social Networks. *International Journal of Computer Applications Technology and Research*, v. 4, n. 12, p. 889–893, 26 nov. 2015. Disponível em: <http://ijcat.com/archives/volume4/issue12/ijcatr04121003.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

ARIZNABARRETA, K. E. Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. *In: VI CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Anais [...]* Buenos Aires, 2001.

ASSIS, S. G. Teoria e prática dos conselhos tutelares e conselhos dos direitos da criança e do adolescente. *In: AROUCA, S. (org.) Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública*, Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2009.

AVRITZER, L. (org.). Cultura política, atores sociais e democratização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 10, p. 7-28, 1995.

AVRITZER, L. Teoria democrática, esfera pública e participação social. **Sociologias**, v. 1, n. 2, 7, p. 18-43, 1999.

AVRITZER, L. Para ampliar el canon de la democracia. *In: SANTOS, B. S. (org.) Democratizar a democracia: os caminhos de la democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. *In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. Culture, democracy and the formation of the public space in Brazil. *In: SOUZA, J.; SINDER, V. (org.) Imagining Brazil*. New York: Lexington Books, 2005.

AVRITZER, L. PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. Teoria e sociedade, número especial, maio de 2005, pp. 16-41.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BAIOCCHI, G. **Radicals in power: the Workers' Party and experiments in urban democracy in Brazil**. London: Zed, 2003.

BASTIAN, M. **Gephi, an open source graph visualization and manipulation software**. Disponível em: <<https://gephi.org/>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BEETHAM, D. **Liberal democracy and the limits of democratisation**, Political Studies Special Issue, Prospects for Democracy. 1992. p. 40–53.

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BENOIT *et al.*, (2018). Quanteda: An R package for the quantitative analysis of textual data. **Journal of Open Source Software**, n. 3 v. 30, 735-774. Disponível em: <https://doi.org/10.21105/joss.00774>. Acesso: 5 de mai. 2019.

BENVENUTTI, A. F. Planejamento Urbano em Curitiba: interpretações sobre a produção da cidade. In: III ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO: arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva. **Anais [...]** São Paulo, 2014.

BEZERRA, F. P. **Fórum Interconselhos: análise da participação social no Plano Plurianual (PPA 2016-2019)**. 2018. 123 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

BISPO JÚNIOR, J. P.; GERSCHMAN, S. Legitimidade da representação em instâncias de participação social: o caso do Conselho Estadual de Saúde da Bahia, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública** [online]. 2015, v. 31, n. 1. p. 183-193. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00086214>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BITTENCOURT, T. A. Planejamento urbano modelo e constituição das desigualdades socioespaciais: a infraestrutura do espaço intra-urbano de Curitiba. In: XVIII ENANPUR, **Anais [...]** Natal, 2019.

BLONDEL, V. D. *et al.* Fast unfolding of communities in large networks. **Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment**, v. 2008, n. 10, p. P10008, 9 out. 2008. Disponível em: <http://arxiv.org/abs/0803.0476>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BOHMAN, J. **Public deliberations, pluralism, complexity and democracy**. Cambridge: MIT, PRESS, 1996.

BOLLE, M. B. Em nome do que?: a política econômica do governo Bolsonaro. *In*: SINGER *et al.* **Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

BONDUKI, N., ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. *In*: MARICATO, E. (Ed.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

BORGES, W. A.; TONELLA, C.; FARIA, E. H. Representação e legitimidade nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, n. 2, p. 23-48, nov. 2017.

BRAGA, A. L. C. **Governança democrática no Conselho Municipal da cidade de Curitiba**: presença e voz dos atores sociais. 2015. 199 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

BRAGA, A. L. C.; PESSALI, H. F. Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro. **Revista Guaju**, Matinhos, v.1, n. 2, p. 3-22, jul./dez. 2015.

BRAGA, A. L. C. Planejamento urbano em Curitiba: institucionalidades de Participação e projetos políticos em disputa. *In*: II CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS; III SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS; II CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL. **Anais [...]** Londrina, 2017. Disponível em:
<https://www.congressoservicosocialuel.com.br/anais/2017/assets/131288.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

BRAGA, A. L. C.; PESSALI, H. F. Política urbana e participação: presença e voz no Conselho da Cidade de Curitiba. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 20, n. 3, p. 522, jul. 2018. Disponível em:
<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5667>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R. Os caminhos (e descaminhos) de democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 14, n. 55, p. 11-42, jul-dez. 2009.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei nº 10.257/2001. Estabelece Diretrizes Gerais da Política Urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, 2004**. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Glossário de termos do controle**, 2012. Disponível

em:http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_control_e/normas_auditoria/Glossario_termos_ce.pdf. Acesso em: 1 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

BRASIL. **Secretaria de Desenvolvimento Regional e Urbano**. Ministério do Desenvolvimento Regional. 2019. Disponível em:

<http://www.mi.gov.br/desenvolvimento-urbano/secretaria-nacional-de-desenvolvimento-regional-e-urbano>. Acesso em: 02 abr. 2019

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR). **Participação social no Brasil**: entre conquistas e desafios. Brasília: SGPR, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Glossário Governança**. Brasília, 2014. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2014/glossario.htm#ABC>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRUGUÉ, Q.; OLIVERAS, R. C.; SÁNCHEZ, P. P. *¿Inteligencia administrativa para abordar problemas malditos? El caso de las comisiones interdepartamentales*. In: X CONGRESSO AECPA: "La política en la red".

Anais [...] Disponível em:

www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/87.doc.

Acesso em: 10 dez. 2019.

CARLOS, A. F. A. A Tragédia urbana. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (orgs.) **A cidade como negócio**. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

CARNEIRO, C. B. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: FERRAREZI, E.; SARAIVA, E. (orgs.). **Políticas públicas**, coletânea, v. 2. Brasília: Enap, 2009.

CARVALHO, M. C. B. **A participação social no Brasil hoje**. Paper. Instituto Pólis, 1998.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, v. I, 1999.

CASTELLS, M. Communication, power and counter-power in the network society. **International Journal of Communication**, v. 1, p. 238-266, 2007.

CHAMBERS, S. Deliberative Democratic Theory. **Annual Review of Political Science**, v. 6, p. 307-326, 2003.

CHERVEN, K. **Mastering gephi network visualization**: Produce advanced network graphs in Gephi and gain valuable insights into your network datasets. UK: Published by Packt Publishing Ltd., 2015.

CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências. São Paulo: Boitempo, 2005.

COELHO, L. P. Mobilização inicial: queremos participar. *In*: COELHO, L. P. *et al.* (org.). **O mito do planejamento urbano democrático**: reflexões a partir de Curitiba. v. 1, Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

COELHO, V. S. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? *In*: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 255-269.

COELHO, V. S. P. Uma metodologia para a análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de saúde. *In*: PIRES, R. R. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

COHEN, J.; SABEL, C. Directly-Deliberative Polyarchy. **European Law Journal**, v. 3, n. 4, p. 313-342, 1997.

COMERLATTO, D. *et al.* Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 10, p. 261-265, jul./dez. 2007.

COMMONS, J. Institutional economics. **American Economic Review**, v. 21, p. 565-572, 1931.

CONCEIÇÃO, O. A. C. Uma avaliação da agenda de pesquisa da Escola Institucionalista Original. *In*: SALLES, A. O. T. (org.). **Economia Institucional fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

COPPEDGE, M.; ALVAREZ, A.; MALDONADO, C. Two Persistent Dimensions of Democracy: Contestation and Inclusiveness. **Journal of Politics**, v. 70, n. 3, p. 1-45, 2008.

CRENSHAW, K. W. Mapping the margins: intersectionality, identity politics and violence against women of color. *In*: FINEMAN, M. A.; MYKITIUK; R. (orgs.). **The public nature of private violence**. Nova York, Routledge, v. 43, n. 6, pp. 93-118, 1994.

CUNHA, E. M.; THEODORO, H. D. **Desenho institucional, democracia e participação**: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2014.

CURITIBA. Câmara Municipal de Curitiba. Lei nº 7.833, de 19 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a política de proteção, conservação e recuperação do meio ambiente. **Diário Oficial do Município de Curitiba (DOM-CTBA)**, Curitiba-PR, 19 dez. 1991.

CURITIBA. Câmara Municipal de Curitiba. Lei nº 8.323, de 30 de novembro de 1993. Cria o Conselho Municipal dos Serviços de Táxi de Curitiba. **Diário Oficial do Município de Curitiba (DOM-CTBA)**, Curitiba- PR, 30 dez. 1993.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Decreto nº 691, de 23 de agosto de 1995. Estabelece o regimento interno do Conselho Municipal do Meio Ambiente. **Diário Oficial do Município de Curitiba (DOM-CTBA)**, Curitiba-PR, 23 ago. 1995.

CURITIBA. Câmara Municipal de Curitiba. Lei nº 10.191, de 28 de junho de 2001. Cria o Conselho Municipal dos Serviços de Transporte Remunerado de Pessoas. **Diário Oficial do Município de Curitiba (DOM-CTBA)**, Curitiba-PR, 28 jun. 2001.

CURITIBA. Decreto nº 339, de 03 de abril de 2003. **Aprova o Regulamento do Conselho Consultivo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba**. Disponível em:
<http://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/decreto/2003/34/339/decreto-n-339-2003aprova-o-regulamento-do-conselho-consultivo-do-instituto-de-pesquisa-e-planejamentourbano-de-curitiba?q=consecon>. Acesso em: dez. 2018.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Lei nº 12.816, de 01 de julho de 2008. Dispõe sobre o programa municipal de habitação de interesse social - PMHIS, cria o fundo municipal de habitação de interesse social – FMHIS. **Diário Oficial do Município de Curitiba (DOM-CTBA)**, Curitiba-PR, 01 jul. 2008.

CURITIBA. Câmara Municipal de Curitiba. Lei nº 12.597, de 24 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o serviço de transporte escolar. **Diário Oficial do Município de Curitiba (DOM-CTBA)**, Curitiba-PR, 24 dez. 2008.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Lei nº 14.413, de 28 de março de 2014. Cria o Conselho Municipal de Trânsito - Comutran e a Conferência Municipal de Trânsito. **Diário Oficial do Município de Curitiba (DOM-CTBA)**, Curitiba-PR, 28 mar. 2014.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. **Conselho Municipal de Trânsito entra em atividade**. 2014. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/conselho-municipal-de-transito-entra-em-atividade/34726>. Acesso em: 01 out. 2018.

CURITIBA. Lei nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015. **Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no Art. 40, § 3º**, do Estatuto da Cidade, para a orientação do desenvolvimento integrado do município. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/planodiretor-curitiba-pr>. Acesso em: ago. 2019.

CURITIBA. Decreto nº 790, de 19 de agosto de 2016. Dispõe sobre a instituição e a finalidade do Fórum Interconselhos na Cidade de Curitiba. **Diário Oficial do Município de Curitiba (DOM-CTBA)**, Curitiba-PR, 19 ago. 2016.

CURITIBA. **Portal dos Conselhos**. 2019. Disponível em: <http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>. Acesso em: 02 mar. 2019.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. **Seminário aborda os desafios para combater a burocracia**. (notícia *site*). Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/seminario-aborda-os-desafios-para-combater-a-burocracia/47112>. Acesso em: 20 dez. 2019.

CYMBALISTA, R. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Pólis, 2008. 56 p.

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo/Campinas, SP: Paz e Terra/Unicamp, 2006.

DAHL, R. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DINIZ, E. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 2, p. 5-22, 2015.

DOWBOR, M.; HOUTZAGER, P.; SERAFIM, L. **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos**. São Paulo: CEBRAP, IDS, 2008.

DRYZEK, J. S. **Democracy in capitalist times: ideals, limits and struggles**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

DURIGUETTO, M. L.; MONTAÑO, C. **Estado, classe e movimentos sociais**. São Paulo: Cortez, 2010.

ELSTER, J.; OFFE, C.; PREUSS, U. K. **Institutional design in post-communist societies: rebuilding the ship at sea**. Cambridge University Press, 1998.

FARIA, A. L. B. **Os laboratórios de ideias liberais e a batalha ideológica**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

FARIA, C. F. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. 2005. 305 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

FELIX, R. Será que Curitiba não é mais aquela? **Jornal Gazeta do Povo**. Curitiba, 20 de abril, 2014.

Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/sera-que-curitiba-nao-e-mais-aquela-9dmrigv03iv6ab6f3wy4biqtq/>

Acesso em: 10 jun. 2019.

FERREIRA, C. M. S.; FONSECA, A. Análise da participação popular nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Médio Piracicaba (MG). **Ambient. Soc.**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 239-258, set. 2014. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2014000300014&lng=en&nrm=iso)

[753X2014000300014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2014000300014&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 jun. 2019.

FERREIRA, J. S. W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. **Simpósio Internacional: Interfaces das Representações Urbanas em Tempos de Globalização**, Bauru, 2005.

FREEMAN, L. C. *A Set of Measures of Centrality Based on Betweenness*, **Sociometry**, v. 40, n. 1. 1977. p. 35-41.

FREITAS, L. Q. **Medidas de centralidade em grafos**. 2010. UFRJ, Rio de Janeiro (RJ), 2010. Disponível em: http://objdig.ufrj.br/60/teses/coppe_m/LeandroQuintanilhaDeFreitas.pdf. Acesso em: 12 jan. 2020.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC**, v.1, n. 1, art. 9, p. 136-150, jan./abr. 2007.

FREY, K. Perspectivas da democracia local na era digital. *In*: CUNHA, M. A.; FREY, K.; DUARTE, F. **Governança local e as tecnologias de informação e comunicação**. Curitiba: Ed. Champagnat, 2009.

FUKS, M. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. *In*: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (org.). *Democracia: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Ed. UFPR, 2004.

FUKS, M. Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 47-61, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 24 ago. 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte, FJP – Fundação João Pinheiro, 2018.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening Democracy**: Institutional innovations in empowered participation governance. London: Verso, 2003.

FUNG, A. Varieties of Participation in Complex Governance. **Public Administration Review**. Special Issue, December, p. 66-75, 2004.

FUNG, A. *Survey Article: Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences*. **Journal of Political Philosophy**, v. 11, p. 338-367, 2005.

FUNG, A. *Democratic, theory and political science: a pragmatic method of constructing engagement*. **American Journal of Political Science**, n. 58, p. 101-443, 2007.

GUÉNEAU, S. *et al.* Construção de políticas públicas de agroecologia nos estados federados do Brasil. **Revista Brasileira de Agroecologia**, v. 14, p. 7-21, 2019.

GOFFMAN, E. **Os quadros da experiência social**: uma perspectiva de análise. Petrópolis: Vozes, 2012.

GOODIN, E. R. **The theory of institutional design**. New York: Cambridge University Press, 1996.

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. *In*: SANTOS JUNIOR, O. A. **Governança democrática e poder local**. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GRANT, R. W. KEOHANE, R. O. *Accountability and Abuses of Power in World Politics*. **American Political Science Review**. 2005, p. 29-43.

GRAU, N. C. Situando algunas de las condiciones de un nuevo contrato social: la ruptura de mitos para la reconstrucción Y desarrollo de sus negociadores. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, VII, Brasília. **Anais [...]** Brasília: Mare, 1998.

GUSSO, R. J. **Movimentos sociais no Brasil contemporâneo**: o Fórum de Reforma Urbana. 2012. 359 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política). Programa de Pós-graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

GUSSO, R. J. Associativismo de bairro e intermediações socioestatais em Curitiba. *In*: III ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS. **Anais [...]** Vitória, 2017. s/p.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, p. 1-35, 1992.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action**: reason and the rationalization of society. Boston: Beacon Press, 1987.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, n. 36, p. 39-53, 1995.

HABERMAS, J. Concluding commrnyd on empirical approaches to deliberative politics. **Acta Política**, n. 40, p. 15-26, 2005.

HARVEY. D. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

HIRATA, H. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. *In: Tempo social. Revista de Sociologia da Usp*. São Paulo, v. 26, n. 1, p. 61-73, junho de 2014.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702014000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 mar. 2019.

HODGSON, G. A evolução das instituições: uma agenda para pesquisa teórica futura. **Revista Econômica**, v. 3, n. 1, p. 97-125, jun. 2001.

HODGSON, G. What are Institutions? **Journal of Economics Issues**, v. 40, n. 1, mar. 2006a.

HODGSON, G. **Economics in the shadows of Darwin and Marx**: essays on institucional and Evolutionary themes. Cheltenham: Edward Elgar, 2006b.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos municípios brasileiros 2010. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/.../perfilmunic/2009/munic2009.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2019.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos Fundap**, n. 22, p. 102-110, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **O papel do conselho de administração na estratégia das organizações**. São Paulo: IBGC, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Relatório Brasileiro para o Habitat III**. Brasília: Concidades, Ipea, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA (IPPUC). **Conselho – Aviso de publicação nº 1, de 21 de dezembro de 2017**.

JANNUZZI, P. M. Indicadores sociais na formulação e avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 3. ed. Campinas: Alínea, 2004.

JANSSEN, K. Open government data and the right to information: opportunities and obstacles. **The Journal of Community Informatics**, v. 8, n. 2, p. 78-95, 2012.
Disponível em: <https://goo.gl/mTCiKe>. Acesso em: 27 nov. 2018.

JORGE, M. S.; VENTURA, C. V. Os conselhos municipais de saúde e a gestão participativa. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 106-115, jan./jul. 2012.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 25-36, abr. 2004.
Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 mar. 2019.

KAUCHAKJE, S. **Gestão pública de serviços sociais**. Curitiba: IBPEX, 2007.

KAUFMAN, E. Formas de governança eletrônica. *In*: CUNHA, M. A.; FREY, K.; DUARTE, F. **Governança local e as tecnologias de informação e comunicação**. Curitiba: Ed. Champagnat, 2009.

KERGOAT, D. Dinâmica e consubstancialidade das relações sociais. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 86, p. 93-103, mar. 2010.
Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 dez. 2019.

KIES, R. *et al.* **Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe**. Parlamento Europeu. Working paper STOA EN10-2003, 2003.

KIRSCHBAUM, C.; CRUBELLATE, J. M. As várias institucionalizações da teoria neo-institucional. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 49, n. 1, p. 108-109, jan./mar. 2009.
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902009000100011>
Acesso: dez. 2019.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, abril 2015, p. 157-187.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os Conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, set. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582016000300609&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 02 mar. 2019.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.

LÜCHMANN, L. H. H. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Ciências Sociais Unisinos**, n. 161, p. 43-79, 2002.

LÜCHMANN, L. H. H. Redesenhando as relações entre a sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. **Revista Katálysis**, v. 6, n. 2, p. 165-178, jul./dez. 2003.

MACIEL, H. H. M. Transversalidade e intersetorialidade das políticas públicas: desafios da gestão social. *In*: I ENEPCP – ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, **Anais [...]**, Brasília, 2016.

MACPHERSON, C. B. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios** (1985). Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MAIA, G.; MARIZ, R.; SOARES, J. Bolsonaro diz que não se opõe à recriação. **O Globo**, ano 47, n. 16.414, p. 2, 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-diz-que-nao-se-opoe-recriacao-do-ministerio-das-cidades-23648184>. Acesso em: 20 mar. 2019.

MAFRA, M. **Decidindo sobre o construir**: os impactos do conselho municipal de urbanismo no planejamento urbano de Curitiba. 2017. 82 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

MAFRA, M. Para onde caminha a flexibilização curitibana: uma análise das alterações do planejamento urbano de Curitiba. 2019. *In*: XVIII ENANPUR, Natal, 2019. **Anais [...]**, p. 1-18. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1694>. Acesso em: 20 mar. 2019.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo Perspec**. São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, outubro de 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 dez. 20.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2006.

MARICATO, E.; SANTOS JÚNIOR, O. A. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. *In*: MARICATO, E.; SANTOS JÚNIOR, O. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. Um governo matricial: estruturas em rede para gerar resultados de desenvolvimento. *In*: LEVY, E.; PRAGO, P. A. (org.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, Casa Civil, 2005.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **Revista brasileira de informação bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 43, 1997.

MARQUES, E. C.; BICHR, R. Redes de apoio social no Rio de Janeiro e São Paulo. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 90, jul. 2011.

MARQUES, F. P. J. A. Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 46, p. 140-151, 2010.

MARTINELLI, M. L. (org.). **O uso das abordagens qualitativas na pesquisa em Serviço Social**: um instigante desafio. São Paulo: Veras Editora, 1994.

MARTINS, H. F. Fragmentação e intersetorialidade: em busca de uma agenda de integração. *In*: LEVY, E.; PRAGO, P. A. (org.). **Gestão pública no Brasil contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, Casa Civil, 2005.

MCCARTHY, J.; ZALD, M. (orgs.) **Movimientos sociales**: perspectivas comparadas. Madri: Istmo, 1999.

MENDONÇA, J. X. C. de. **Tratado de direito comercial brasileiro**. Campinas: Bookseller, 2001. v. 2.

MENGER, C. On the Origins of Money. **Economic Journal**, v. 2, p. 239-255, 1892.

MENGER, C.; GELD, D. Schriften über Geldtheorie und Währungspolitik. **London School of Economics**, 1936, pp. 1-116. Reprinted in *The Collected Works of Carl Menger*.

MENGER, C. **Principles of Economics**. Edited by J. Dingwall and translated by B. F. Hoselitz from the German edition of 1871. New York University Press, 1981.

MENICUCCI, T. M. G. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Revista Pensar BH: Política Social**, Belo Horizonte, v. 3, 24, p. 29-42, mai-jul. 2002.

METZNER, C. O discurso da participação no processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba: pontos para reflexão. *In*: COELHO, L. P. *et al.* (org.). **O mito do planejamento urbano democrático**: reflexões a partir de Curitiba. v. 1, Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

MORONI, J. A. CICONELLO, A. **Participação social no governo Lula**. Avançamos? 2005. Disponível em http://www.redeopbrasil.com.br/html/biblioteca/docs_2011/participa%C3%A7ao%20no%20gov.lula.pdf

MOUFFE, C. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOUFFE, C. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, p. 11-23, nov. 2005.

MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais no Brasil**: uma análise com foco em Curitiba. 2010. (Tese em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia. 243 f. Universidade Federal do Paraná, 2010.

NASCIMENTO, A. B. Campina 2035, cidade inteligente? Uma análise do processo de reestruturação urbano-regional da RM de Campina Grande via complexo Aluizio Campos. *In*: XVIII ENANPUR, **Anais [...]**, Natal, 2019.

NASCIMENTO, C. G. **Interfaces entre as conferências e conselho municipal de saúde**: estratégias na construção democrática da política de saúde de Santos. 2004. 135 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Saúde). Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

NASCIMENTO, S. do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, mar. 2010.

NEVES, L. S. **Movimento popular e transporte coletivo em Curitiba**. Curitiba: Gráfica Popular, 2006, v. 3, 217 p.

NEALE, W. C. Institutions. **Journal of Economic Issues**, Ed. Taylor & Francis n. 21, v. 3: 1987. p. 1177-1206.

NOOY, W. Fields and networks: correspondence analysis and social network analysis in the framework of field theory. **Poetics**, v. 31, 2003.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

O'DONNELL, G. Teoria democrática e política comparada. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690. 1999.

OLIVEIRA, D. de. **Curitiba: mito da cidade modelo**. Curitiba: UFPR, 2000.

OLIVEIRA, M. GAMA, J. An Overview of Social Network Analysis. **WIREs Data Mining and Knowledge Discovery**, v. 2, n. 2, p. 99–115, 2012. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/widm.1048>. Acesso em: 12 jan. 2020.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Rap — Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro n. 45, v. 5, p. 1395-1424, set./out. 2011.

OLSEN, J. P. Institutional Design in Democratic Contexts. **The Journal of Political Philosophy**. Volume 5, Number 3, p. 203-229, 1997.

OLSEN, J. P. Desenho institucional em contextos democráticos. *In*: CUNHA, E. S. M. THEODORO, H. D. **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). O estado das cidades do mundo 2010/2011: unindo o urbano dividido. **Relatório ONU-HABITAT**, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **A agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2017. Disponível em: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>. Acesso em: 15 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Habitat III Policy Unit 1 – Right to the city and cities for all**. New York: UN, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/ydBND3>>. Acesso em: 20 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Articulando os programas de governo com a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e os objetivos de desenvolvimento sustentável**. 2018. Disponível em: http://www.agenda2030.org.br/saiba_mais/publicacoes. Acesso em: 12 jan. 2019.

PACHECO, C. A. Fragmentação da nação: participação democrática e o direito a cidade. *In*: MARICATO, E.; SANTOS JÚNIOR, O. **As metrópoles e a questão social**. Campinas: UNICAMP-IE, 1998.

PAOLI, M.; TELLES, V. S. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. *In*: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PARANÁ. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano do Paraná (SEDU). **Relatório Final da VI Conferência Estadual das Cidades**. Foz do Iguaçu, 2016.

PARANYUSHKIN, D. **Topological Representation of Narrative Structures using Text Network and Graph Analysis**. Cognitive Science, 2011.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge (UK): Cambridge University, 1970.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PATTERSON, T. **Out of Order**. New York: Alfred Knopf, 1993.

PESSALI, H. F. **Nanoelementos da Mesoconomia**: uma economia que não está nos manuais. Curitiba: Ed. UFPR, 2015.

PHILIPPI JUNIOR, A.; ZALAUF, W. E. Orientações básicas para a estruturação de um Sistema Municipal de Gestão Ambiental. *In*: PHILIPPI JUNIOR, A. *et al.* (org.). **Municípios e meio ambiente**: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil. São Paulo: Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente, 1999.

PIMENTEIRA, M. L. A. **Capitalismo e a miséria do sujeito**: reflexões sobre o transativismo entre o desmentido e a forclusão no discurso neoliberal. 2019. 218 f. Tese (Doutorado Psicologia Clínica). Programa de Pós-graduação em Psicologia Pontifícia Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2019.

PINHO, J. A. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **RAP - Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 31 471-493, 2008.

PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**, 2013.

Disponível em:

<http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceaccordion=atlas2013>.

Acesso em: 10 dez. 2019.

POIRET, C. Articuler les rapports de sexe, de classe et interethniques: quelques enseignements du débat nord-américain. **Revue Européenne des Migrations Internationales**, v. 21, n. 1, p. 195-226, 2005.

POLLI, S. A.; GUSSO, R. J. Movimentos de moradia em Curitiba: história, repertórios e desafios (1977-2011). *In*: XV ENAMPUR, **Anais [...]**, Recife, 2013.

POLUCHA, R. S. **Ecoville**: construindo uma cidade para poucos. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PORRAS, J. I.; VÁSQUEZ, J. Limites e possibilidades de governança eletrônica local do Chile. *In*: CUNHA, M. A.; FREY, K.; DUARTE, F. **Governança local e as tecnologias de informação e comunicação**. Curitiba: Ed. Champagnat, 2009.

PUTNAM, R. D. **Bowling alone**. The colapse and revival of American community. New York: Simon y Schuster, 2000.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAWLS, J. **A theory of justice**. Harvard: Harvard University Press, 1971.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ROCHA, C. V. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Rev. Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 45-80, fev. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010444782011000100011&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 13 mai. 2018.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Eure**, Chile, v. 35, n. 104, p. 35-96, abr. 2009.

ROSA, C. B. S. LUIZ, D. E. C. A representatividade nos conselhos gestores: fundamentos e elementos constitutivos. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 13, n.1, 101-115, 2013.

Disponível em <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao>. Acesso: 15 de nov. 2019.

ROSEN, J. **What journalists are for**. New Haven. CT: Yale University Press, 1999.

SALDAÑA, J. **The coding manual for qualitative researchers**. London. Sage, 2015.

SALES, C. V. As máscaras da democracia: notas sobre a teoria democrática contemporânea à luz dos eixos dahlsianos. **Revista de Sociologia Política**.

Curitiba, n. 24, p. 233-245, jun. 2005. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100015&lng=en&nrm=iso)

[44782005000100015&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100015&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 dez. 2019.

SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, C. L. **Democracia e participação no Sistema Único de Saúde: desenho institucional e voz nas Conferências Municipais de Saúde de Curitiba – PR em 2011 e 2013**. 140 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. *In*: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS JUNIOR, O. Cidade, cidadania e planejamento urbano. Desafios na perspectiva da reforma urbana. *In*: FELDMAN, S. FERNANDES, A. (Org.) **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. Salvador: EDUFBA, 2004.

SANTOS JUNIOR, O. **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001.

SANTOS JUNIOR, O. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2007

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks: Sage Publications, 1995.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Zahar: Rio de Janeiro, 1984.

SCHUTZ, F. A. **Intersetorialidade no campo da política pública**: indagações para o Serviço Social. 2009. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

SENHUK, M. L. Jogo de cartas marcadas: cooptação política das lideranças das federações das associações de moradores de Curitiba, região metropolitana e litoral do Paraná. Curitiba: **(Monografia) Curso de Graduação em Ciências Sociais**, Universidade Federal do Paraná, 2015.

SERRA, A. La gestión transversal. Expectativas y resultados. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 32, jun. 2005. Caracas, Venezuela.

SHAPIRO, I. **The State of Democratic Theory**. Londres: Princeton University Press, 2003.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESSCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. (org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T. El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación social. **Revista da Zona Abierta**, n. 50, jan-mar. 1989, p. 71-122.

SOBRINHO, Z. P. As políticas públicas e o austericídio neoliberal: a desconstrução da cidadania e o retorno do Estado Policial. **Revista da Filosofia do Direito, Estado e Sociedade**, Natal, v. 10, n. 1, p. 32-49, 2019.

SMITH, G. **Democratic Innovations**: designing institutions for citizen participation. London: Cambridge University Press, 2009. 220 p.

SOUZA, M. S.; MACHADO, C. V. Governança, intersectorialidade e participação social na política pública: o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 10, p. 3189-3200, out. 2018.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018001003189&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 8 jan. 2020.

SOUZA, N. G. L.; BRAGA, A. L. C. Conselhos de política urbana com práticas semelhantes no Estado do Paraná: unificação e gestão democrática das cidades. **Relatório técnico científico PIBIC PUCPR**. Curitiba, 2018. 48 p.

SOUZA, N. R. Planejamento urbano em Curitiba: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade. **Revista de Sociologia Política [online]**. 2001, n. 16, p. 107-122.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782001000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 dez. 2019.

SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

STEINER, J. et al. **Deliberative politics in action**. Analysing parliamentary discourse. Cambridge University Press, 2004.

SZWAKO, J. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, A. L.; PAZ, R. (Org.). **Novas lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. Revista Pólis, n. 52, 2012.

TARRAGÓ, D.; BRUGUÉ, Q.; CARDOSO JR., J. **A administração pública deliberativa**: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público. Brasília: IPEA, 2015.

TATAGIBA, L.; BLIKSTAD, K. Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Revista Lua Nova**. 2011, n. 84, p. 175-217. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300007>. Acesso em: ago. 2019.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, A. C. **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

TODOROV, T. **Os inimigos íntimos da democracia**. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

TUMELERO, S. M. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Guaju, Matinhos, v. 4, n. 2, p. 211-230. jul./dez. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). Observatório dos Conselhos. **Observações sobre o Portal dos Conselhos de Curitiba**. 2015. Disponível em: <http://observatorioconselhos.weebly.com>. Acesso em: 5 mar. 2018.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2013.

VAZ, J. C. Administração Pública e governança eletrônica: possibilidades e desafios para a tecnologia da informação. *In*: CUNHA, M. A.; FREY, K.; DUARTE, F. **Governança local e as tecnologias de informação e comunicação**. Curitiba: Ed. Champagnat, 2009.

VEBLEN, T. Why is Economics not an evolutionary science? *In*: VEBLEN, T. (org). **The place of science in modern civilization and other essays**. New York: Russell & Russell, 1961.

VELÁZQUEZ, A. O. A.; NORMAN, A. G. **Manual introdutório à análise de redes sociais**: exemplos práticos com UCINET 6.109 e NETDRAW 2.28. Toluca: Universidad Autónoma de Estado de México, 2005.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 169–243.

VILELLA, *et. al.* A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro, jul. 2016. 619-639

VOSGERAU, D. S. R.; POCRIFKA, D. H.; SIMONIAN, M. Associação entre a técnica de análise de conteúdo e os ciclos de codificação: possibilidades a partir do uso de software de análise qualitativa de dados. **Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**. Porto, nº 19, pp. 93-106, set. 2016. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1646-98952016000300008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt . Acesso em: 5 jun. 2019.

XAVIER, R. S. Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. *In*: XXXV ENCONTRO ANPAD, Rio de Janeiro, 2011. **Anais [...]** s/p. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB649.pdf> Acesso em: 20 jul. 2019.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. *In*: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 255-269.

WAMPLER, B. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. *In*: PIRES, A. **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2014.

WERMUTH, M. A. D.; NIELSSON, J. G. Ultraliberalismo, evangelicalismo político e misoginia: a força triunfante do patriarcalismo na sociedade brasileira pós-impeachment. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 13, n. 2, p. 455-488, ago. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/27291>
Acesso em: 20 dez. 2019.

WIENS, David. Prescribing institutions without ideal theory. **The Journal of Political Philosophy**, v. 20, n. 1, p. 1-16, 2012.

WORLD BANK. Chapter 12. governance and management. *In*: **Global Evaluations Sourcebook**. 2007. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/>. Acesso em: 01 mar. 2019.

WRIGHT, E. O. **Envisioning Real Utopias**. London: Verso, 2010.

**APÊNDICE A – LEI DE CRIAÇÃO E COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS
RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM CURITIBA**

CONSELHOS POLÍTICA URBANA – ÓRGÃO COLEGIADO DA POLÍTICA Nº DE LEI DE CRIAÇÃO, MEMBROS E COMPOSIÇÃO				
Nº	Denominação do Conselho	Nº/ano Lei de criação e demais instrumentos legais	Nº membros	Composição
1	Conselho da Cidade de Curitiba – Concitiba	Lei nº 12.579, de 18/12/2007, alterada pela Lei nº 13.398, de 16/12/2009	1 presidente (Ippuc), 32 titulares e 32 suplentes (teve alteração da Lei em 2012, antes eram 16 membros)	6 representantes do poder público; 3 representantes dos setores produtivos; 3 representantes dos setores acadêmico, profissional ou não governamental; 3 representantes de instituições ligadas ao setor de movimentos populares ou de grupos sociais
2	Conselho de Urbanismo	Lei Municipal nº 7.704, de 23 de agosto de 1991. Decreto 337/2015.	52 membros – órgãos e entidades representantes do Município (35 membros); entidades de classe ou representação do poder público (16 membros entre grupo A e B)	a) Secretário Municipal do Urbanismo como titular, e como suplente um Superintendente da Secretaria Municipal do Urbanismo (SMU); b) Diretor-Presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) como participante titular, e como suplente um Supervisor do IPPUC; c) Secretário Municipal de Trânsito como participante titular, e como suplente um

CONSELHOS POLÍTICA URBANA – ÓRGÃO COLEGIADO DA POLÍTICA Nº DE LEI DE CRIAÇÃO, MEMBROS E COMPOSIÇÃO				
Nº	Denominação do Conselho	Nº/ano Lei de criação e demais instrumentos legais	Nº membros	Composição
				<p>Superintendente da Secretaria Municipal de Trânsito (Setran);</p> <p>d) Secretário Municipal do Meio Ambiente como membro titular, e como suplente um Superintendente da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA);</p> <p>e) Secretário do Governo Municipal como participante titular, e como suplente um Superintendente da Secretaria do Governo Municipal (SGM);</p> <p>f) Secretário Municipal de Obras Públicas como participante titular, e como suplente um Superintendente da Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP);</p> <p>g) Procurador-Geral do Município como membro titular, e como suplente o Subprocurador-Geral do Município;</p> <p>h) 9 representantes da Secretaria Municipal do Urbanismo (SMU) como participantes titulares, e 5 como participantes suplentes;</p> <p>i) 5 representantes do</p>

CONSELHOS POLÍTICA URBANA – ÓRGÃO COLEGIADO DA POLÍTICA Nº DE LEI DE CRIAÇÃO, MEMBROS E COMPOSIÇÃO				
Nº	Denominação do Conselho	Nº/ano Lei de criação e demais instrumentos legais	Nº membros	Composição
				<p>Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) como participantes titulares, e 3 como participantes suplentes;</p> <p>j) 3 representantes da Secretaria Municipal de Trânsito (Setran) como participantes titulares, e 3 como participantes suplentes;</p> <p>k) 3 representantes da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA) como participantes titulares e 3 como participantes suplentes;</p> <p>l) 3 representantes da Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP) como participantes titulares, e 3 como participantes suplentes;</p> <p>m) 1 representante da Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SEDPD) como participante titular, e 1 como participante suplente;</p> <p>n) 3 representantes da Procuradoria-Geral do Município (PGM) como participantes titulares, e 3 como participantes</p>

CONSELHOS POLÍTICA URBANA – ÓRGÃO COLEGIADO DA POLÍTICA Nº DE LEI DE CRIAÇÃO, MEMBROS E COMPOSIÇÃO				
Nº	Denominação do Conselho	Nº/ano Lei de criação e demais instrumentos legais	Nº membros	Composição
				<p>suplentes.</p> <p>Grupo A</p> <p>a) 1 representante do Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (CRECI-PR) como participante titular com o respectivo suplente;</p> <p>b) 1 representante do Conselho Regional de Contabilidade do Paraná (CRC-PR) como participante titular com o respectivo suplente;</p> <p>c) 1 representante do Sindicato de Hóteis, Restaurantes, Bares e Similares de Curitiba (SEHA) como participante titular com o respectivo suplente;</p> <p>d) 1 representante da Associação Comercial do Paraná (ACP) como participante titular com o respectivo suplente;</p> <p>e) 1 representante da Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel-PR) como participante titular com o respectivo suplente;</p> <p>f) 1 representante da Federação do Comércio do Estado do Paraná (Fecomércio) como</p>

CONSELHOS POLÍTICA URBANA – ÓRGÃO COLEGIADO DA POLÍTICA Nº DE LEI DE CRIAÇÃO, MEMBROS E COMPOSIÇÃO				
Nº	Denominação do Conselho	Nº/ano Lei de criação e demais instrumentos legais	Nº membros	Composição
				<p>participante titular com o respectivo suplente; g) 1 representante do Sindicato da Habitação e Condomínios do Estado do Paraná (Secovi-PR) como participante titular com o respectivo suplente; h) 1 representante da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (Fiep) como participante titular com o respectivo suplente.</p> <p>Grupo B</p> <p>a) 1 representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-PR) como participante titular com o respectivo suplente; b) 1 representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Paraná (CREA-PR) como participante titular com o respectivo suplente; c) 1 representante do Sindicato dos Arquitetos do Estado do Paraná (Sindarq-PR) como participante titular com o respectivo suplente; d) 1 representante do</p>

CONSELHOS POLÍTICA URBANA – ÓRGÃO COLEGIADO DA POLÍTICA Nº DE LEI DE CRIAÇÃO, MEMBROS E COMPOSIÇÃO				
Nº	Denominação do Conselho	Nº/ano Lei de criação e demais instrumentos legais	Nº membros	Composição
				<p>Sindicato dos Engenheiros do Estado do Paraná (Senge-PR) como participante titular com o respectivo suplente;</p> <p>e) 1 representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-PR) como participante titular com o respectivo suplente;</p> <p>f) 1 representante do Instituto de Engenharia do Paraná (IEP) como participante titular com o respectivo suplente;</p> <p>g) 1 representante da Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura (Asbea – PR) com o respectivo suplente;</p> <p>h) 1 representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná (Sinduscon-PR) como participante titular com o respectivo suplente.</p>
3	Conselho do Meio Ambiente	Lei Municipal nº 7.833, de 19 de dezembro de 1991	12 membros (7 membros governamentais/ 5 membros da Sociedade Civil)	Secretário Municipal do Meio Ambiente e 1 representante da Secretaria Municipal do Urbanismo, 1 representante da Secretaria Municipal da Educação, 2

CONSELHOS POLÍTICA URBANA – ÓRGÃO COLEGIADO DA POLÍTICA Nº DE LEI DE CRIAÇÃO, MEMBROS E COMPOSIÇÃO				
Nº	Denominação do Conselho	Nº/ano Lei de criação e demais instrumentos legais	Nº membros	Composição
				representantes da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, 1 representante da Procuradoria-Geral do Município, 1 representante do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, 1 representante do Fórum de Entidades Ambientais de Curitiba, 1 representante do Instituto Ambiental do Paraná , 1 representante da Federação Comunitária das Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana, 1 representante da Federação das Indústrias do Estado do Paraná e 1 representante do Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis.
4	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	Lei nº 12.816, de 01 de julho de 2008	8 membros (5 membros governamentais / 3 membros não governamentais)	o Secretário Municipal de Obras Públicas como presidente; 1 representante da Secretaria Municipal de Finanças; representante da Cohab-CT; 1 representante do

CONSELHOS POLÍTICA URBANA – ÓRGÃO COLEGIADO DA POLÍTICA Nº DE LEI DE CRIAÇÃO, MEMBROS E COMPOSIÇÃO				
Nº	Denominação do Conselho	Nº/ano Lei de criação e demais instrumentos legais	Nº membros	Composição
				Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba; 1 representante da Câmara Municipal de Curitiba; 1 representante do setor produtivo da construção civil; 2 representantes dos movimentos populares.
5	Conselho Administrativo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba	Lei nº 2.660, de 1º de dezembro de 1965	Composição de 12 membros do poder público (alterada lei em 1970 – antes eram 16 membros)	I - O Prefeito Municipal, na qualidade de Presidente nato; II - um vereador, representando a Câmara Municipal; III - um representante do Departamento de Urbanismo; IV - um representante do Departamento de Fazenda; V - um representante do Departamento de Obras; VI - um representante do Departamento do Patrimônio; VII - um representante do Departamento de Concessões e Permissões; VIII - um representante do Departamento Rodoviário Municipal; IX - um representante do Departamento do Bem

CONSELHOS POLÍTICA URBANA – ÓRGÃO COLEGIADO DA POLÍTICA Nº DE LEI DE CRIAÇÃO, MEMBROS E COMPOSIÇÃO				
Nº	Denominação do Conselho	Nº/ano Lei de criação e demais instrumentos legais	Nº membros	Composição
				Estar Social; X - um representante do Departamento dos Serviços de Utilidade Pública; XI - um representante da Companhia de Urbanização de Curitiba (URBS); III - o presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba.
6	Conselho Municipal de Transporte	Lei Municipal nº 12.597/2008, através do Decreto Municipal nº 397/2009	11 membros (7 membros do poder público e 4 da sociedade civil)	I - do Poder Executivo Municipal; II - do Poder Legislativo Municipal; III - das Empresas Contratadas; IV - dos Empregados das Contratadas; V - dos Usuários do Transporte Coletivo; VI - do Órgão Gerenciador; VII - do Órgão de Planejamento do Município; VIII - de Entidades de Ensino Superior; IX - do Governo do Estado do Paraná; X - dos Municípios da Região Metropolitana; XI - do Órgão de

CONSELHOS POLÍTICA URBANA – ÓRGÃO COLEGIADO DA POLÍTICA Nº DE LEI DE CRIAÇÃO, MEMBROS E COMPOSIÇÃO				
Nº	Denominação do Conselho	Nº/ano Lei de criação e demais instrumentos legais	Nº membros	Composição
				Gerenciamento de Trânsito.
7	Conselho Fiscal da Urbanização de Curitiba S.A. (Urbs)	Estatuto Social da URBS/2008	6 membros do poder público, mas os acionistas são empresários do transporte de Curitiba.	I) 1 representante indicado pelo acionista majoritário; II) Presidente da Urbs; III) Secretário Municipal das Finanças; IV) Diretor Presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba; V) 1 representante dos acionistas minoritários, mediante eleição própria; VI) 1 vereador representante da Câmara Municipal de Curitiba.
08	Conselho Municipal de Trânsito	Lei nº 14.413/2014 (Lei de Criação)	Secretário de Trânsito (presidente), 16 membros titulares.	16 membros I - representantes dos usuários, com participação equivalente a cinquenta por cento das vagas, assim distribuídas: a) 3 representantes das entidades de trânsito de abrangência municipal; b) 1 representante de entidades de pessoas com deficiência de abrangência municipal; c) 1 representante de entidades de idosos de abrangência municipal; d) 1 representante de

CONSELHOS POLÍTICA URBANA – ÓRGÃO COLEGIADO DA POLÍTICA Nº DE LEI DE CRIAÇÃO, MEMBROS E COMPOSIÇÃO				
Nº	Denominação do Conselho	Nº/ano Lei de criação e demais instrumentos legais	Nº membros	Composição
				<p>entidade de transporte não motorizado; e) 2 representantes de entidades educacionais de abrangência municipal, sendo 1 representante do setor público e outro do setor privado. II - Representantes de gestores públicos na área de trânsito, com participação equivalente a 25% das vagas, assim distribuídas: a) 1 representante da instância federal; b) 1 representante da instância estadual; c) 2 representantes da instância municipal, sendo 1 representante obrigatoriamente o Secretário Municipal de Trânsito. III - representantes de entidades privadas e profissionais da área do trânsito, com participação equivalente a vinte e cinco por cento das vagas, assim distribuídas: a) 1 representante de entidades de trabalhadores no serviço</p>

CONSELHOS POLÍTICA URBANA – ÓRGÃO COLEGIADO DA POLÍTICA Nº DE LEI DE CRIAÇÃO, MEMBROS E COMPOSIÇÃO				
Nº	Denominação do Conselho	Nº/ano Lei de criação e demais instrumentos legais	Nº membros	Composição
				público de trânsito; b) 1 representante de entidade de trabalhadores, na categoria de engenheiros; c) 1 representante de universidade localizada no Município de Curitiba. d) 1 representante da Associação Comercial do Paraná; Presidente Secretaria Municipal de Trânsito.

APÊNDICE B - SOBREPOSIÇÃO DE OBJETIVOS ENTRE OS CONSELHOS

SETOR DA POLÍTICA URBANA PREVISTA DIRETAMENTE NA LEI DO CONSELHO	CONSELHOS ANALISADOS	SÍNTESE PRINCIPAIS OBJETIVOS DOS CONSELHOS PREVISTOS EM LEI
PLANEJAMENTO URBANO SANEAMENTO MOBILIDADE HABITAÇÃO	CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE CURITIBA (CONCITIBA)	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar, revisar e readequar o Plano Diretor; - apresentar, apreciar e avaliar propostas de operações urbanas consorciadas; - atuar em planos setoriais; - formular Projeto de Lei urbanístico; - planejar desenvolvimento urbano e sustentabilidade; - convocar, coordenar e supervisionar Conferência da Cidade; - julgar matérias de interesse urbanístico; - formular política urbana municipal; - propor e debater projetos de lei urbanísticos; - propor resoluções.
PLANEJAMENTO URBANO SANEAMENTO MOBILIDADE HABITAÇÃO	CONSELHO MUNICIPAL DE URBANISMO (CMU)	<ul style="list-style-type: none"> - Julgar matérias de interesse urbanístico; - analisar questões relativas à aplicação do Plano Diretor; - analisar e deliberar para formulação da política urbana; - debater e propor diretrizes para áreas e políticas públicas municipais; - debater projetos de lei urbanísticos; - propor resoluções.
PLANEJAMENTO URBANO	CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE (CMMA)	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovar Política Ambiental no município; - aplicar normas de proteção do meio ambiente; - indicar a realização de estudos referentes a consequências ambientais; - analisar projetos de uso e ocupação do solo (relação meio ambiente e ecológico); - elaborar planejamento urbano; - elaborar relatório de qualidade do meio ambiente.
PLANEJAMENTO URBANO	CONSELHO ADMINISTRATIVO DO INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO DE CURITIBA	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar Projeto de Lei sobre plano urbanístico; - promover estudos e pesquisas de planejamento urbano; - atuar em planos setoriais; - coordenar o planejamento local com diretrizes de planejamento regional e estadual.
TRANSPORTE E MOBILIDADE	CONSELHO DE TRANSPORTE	<ul style="list-style-type: none"> - Promover a participação da comunidade nas decisões regulatórias de transporte coletivo; - propor política regulatória de transporte coletivo;

SETOR DA POLÍTICA URBANA PREVISTA DIRETAMENTE NA LEI DO CONSELHO	CONSELHOS ANALISADOS	SÍNTESE PRINCIPAIS OBJETIVOS DOS CONSELHOS PREVISTOS EM LEI
		<ul style="list-style-type: none"> - Participar de decisões de políticas regulatórias de transporte coletivo; - fornecer informações e estudos a respeito dos serviços de transporte coletivo.
PLANEJAMENTO URBANO TRANSPORTE	CONSELHO FISCAL DA URBANIZAÇÃO DE CURITIBA S.A. (Urbs)	<ul style="list-style-type: none"> - Examinar, discutir, aprovar o relatório do movimento do fundo de urbanização; - aprovar os planos e programas de política da Urbs.
HABITAÇÃO	CONSELHO GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (Fmhis)	<ul style="list-style-type: none"> - Prever diretrizes para alocação do fundo municipal de habitação de interesse social; - acompanhar a política para promover o acesso a moradia; - acompanhar, avaliar e auditar programas e políticas habitacionais do Fmhis.
TRANSPORTE E MOBILIDADE	CONSELHO MUNICIPAL DE TRÂNSITO	<ul style="list-style-type: none"> - Participar de políticas públicas sobre trânsito; - propor diretrizes para as Conferências Municipais de Trânsito; - cooperar com as instituições públicas e privadas buscando integração ao Conselho de Trânsito; - indicar propostas ao poder público sobre trânsito; - propor legislação de trânsito; - manter mobilização permanente para discutir trânsito; - convocar as Conferências Municipais de Trânsito.

**ANEXO A - ORGANIZAÇÕES DO PODER PÚBLICO E SOCIEDADE CIVIL
PARTICIPANTES DOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA EM
CURITIBA EM PORCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO (2008-2016)**

Target	Nome das organizações participantes dos conselhos atrelados a política urbana	% em relação ao total
ABRASEL	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes do Paraná	0,1%
ACAMPA	Associação de Catadores de Materiais Recicláveis e Parceiros do Meio Ambiente	0,1%
ACERT	ACERT – Cooperativa de Taxistas	0,2%
ACFC	Associação dos Centros de Formação de Condutores do Paraná	0,0%
ACISF	Associação do Comércio e Indústria de Santa Felicidade	0,1%
ACP	Associação Comercial do Paraná	0,7%
ACUVMR	Associação Comunitária Unidos da Vila Maria e Região	0,0%
AMAVJ	Associação de Moradores e Amigos da Vila Jerusalém	0,0%
AMAVPG	Associação dos Moradores e Amigos das Vilas Parolin e Guaira	0,1%
AMBIENS	Ambiens Sociedade Cooperativa	0,4%
AMCA	Associação de Moradores da Colônia Augusta	0,1%
AMCC	Associação de Moradores Centenário Cajuru	0,4%
AMCUCS	Associação Moradores da Comunidade Urbana Campo de Santana	0,2%
AME	Associação Moradias Ebenezer	0,3%
AMFPM	Associação Moradores Força de Um Poder Maior	0,1%
AMPS	Associação de Moradores Parigot de Souza	0,0%
AMVA	Associação de Moradores da Vila Autódromo	0,4%
ANINPA	Instituto Aninpa Brasil	0,5%
APAP	Associação Paranaense de Apoio ao Paraplégico	0,1%
ASJDR	Associação São João Del Rei	0,1%
ASP	Ação Social do Paraná	0,2%
AUTRACO	Associação dos Usuários do Transporte Coletivo de Curitiba e Região	0,3%
CCABV	Centro Comunitário Alto Bela Vista	0,4%
CEDEA	Centro de Estudos, Defesa e Educação Ambiental	0,7%
CI	Cicloiguaçu	0,9%
CMC	Câmara Municipal de Curitiba	2,3%
CMS	Central de Movimentos Sociais	0,0%
COHAB	Companhia de Habitação de Curitiba	3,6%
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores	0,6%
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná	0,6%
CRECI	Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Paraná	0,1%
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social	0,6%
CRP	Conselho Regional de Psicologia	0,4%

CUT	Central Única dos Trabalhadores	0,1%
EEAM	Empregados das Contratadas	0,1%
EET	Entidades Educacionais de Abrangência Municipal	0,3%
EPDAM	Entidade de Pessoas com Deficiência de Abrangência Municipal	0,4%
EPTRAN	Escola Pública de Trânsito	0,0%
ETC	Empresas de Transporte Coletivo	0,2%
FACIAP	Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná	0,3%
FAS	Fundação de Ação Social	0,9%
FECAM	Federação das Entidades Comunitárias e Associações de Moradores do Paraná	0,8%
FECOMERCIO	Federação do Comércio do Estado do Paraná	0,3%
FEMOCLAM	Federação Comunitária das Associações de Moradores de Curitiba e Região Metropolitana	1,2%
FEMOPAR	Federação das Associações de Moradores do Estado do Paraná	0,8%
FEMOTIBA	Federação Democrática das Associações de Moradores, Clube de Mães e Entidades Benéficas e Sociais de Curitiba	0,8%
FIEP	Federação das Indústrias do Estado do Paraná	2,5%
FENEA	Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo	0,1%
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil	0,6%
IAP	Instituto Ambiental do Paraná	1,0%
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	1,5%
ICS	Instituto Curitiba de Saúde	0,2%
IDDEHA	Instituto de Defesa de Direitos Humanos	0,2%
IEP	Instituto de Engenharia do Paraná	0,2%
IESEP	Instituição de Ensino Superior Estado do Paraná	0,2%
IHGPR	Instituto Histórico e Geográfico do Paraná	0,8%
IPPUC	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba	11,9%
IPTRAN	Instituto Paz no Trânsito	0,2%
ISC	Instituto São Cristóvão	0,3%
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia	1,0%
MRMC	Municípios da Região Metropolitana de Curitiba	0,3%
OASAACBL	Organização Ambiental Sócio Agro Arte Cultural Brinque e Limpe	0,9%
OGS	Órgão Gerenciador do Sistema	0,1%
PC	Prefeitura de Curitiba	1,3%
PDPR	PróDesign Paraná	0,0%
PEM	Poder Executivo Municipal	0,1%
PES	Poder Estadual	0,1%
PGM	Procuradoria-Geral do Município	4,6%
PMP	Polícia Militar do Paraná	0,2%
PRF	Polícia Rodoviária Federal	0,4%
RTFV	Rádio Táxi Faixa Vermelha	0,0%
SECOVI	Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná	0,6%
SEDPD	Secretaria Especial de Direitos da Pessoa com Deficiência	0,2%
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial	0,1%

SEPLAN	Secretaria Municipal de Planejamento	0,9%
SETCEPAR	Sindicato das Empresas de Transportes de Cargas no Estado do Paraná	0,1%
SETRAN	Secretaria Municipal de Trânsito	4,9%
SGM	Secretaria Geral do Município	1,0%
SIMOV	Sindicato da Indústria do Mobiliário e Marcenaria do Estado do Paraná	0,1%
SINDARQ	Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas no Estado do Paraná	0,9%
SINDIURBANO	Sindicato dos Trabalhadores em Urbanização do Estado do Paraná	1,2%
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná	1,5%
SINELTEPAR	Sindicato das Empresa de Eletricidade, Gás, Água, Obras e Serviços do Estado do Paraná	1,0%
SINFRETIBA	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros por Fretamento de Curitiba e Municípios do Paraná	0,5%
SINQUIFAR	Sindicato das Indústrias Químicas e Farmacêuticas do Estado do Paraná	0,1%
SINTRACON	Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil, de Olaria e de Cerâmica para Construção de Curitiba e Região	0,0%
SISMUC	Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Curitiba	0,4%
SITEP	Sindicato das Indústrias e Empresas de Instalação, Operação e Manutenção de Redes, Equipamentos e Sistemas de Telecomunicações do Estado do Paraná	0,7%
SMA	Secretaria Municipal de Administração	0,4%
SMAM	Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos	1,4%
SME	Secretaria Municipal de Educação	1,6%
SMF	Secretaria Municipal de Finanças	1,3%
SMMA	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	11,1%
SMOP	Secretaria Municipal de Obras Públicas	3,2%
SMS	Secretaria Municipal de Saúde	0,0%
SMTE	Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego	0,9%
SMU	Secretaria Municipal de Urbanismo	8,5%
TDD	Terra de Direitos	0,1%
UACIC	União das Associações de Moradores e Clubes de Mães da CIC	0,2%
UAMC	União das Associações de Moradores. Clube de Mães. Entidades Beneficentes. Esportivas e Sociais da Regional Cajuru	0,2%
UAMST	União das Associações de Moradores e Clubes de Mães da Regional de Santa Felicidade	0,3%
UAP	União das Associações e Lideranças Comunitárias da Regional do Portão	0,4%
UFPR	Universidade Federal do Paraná	0,4%
UGT	União Geral dos Trabalhadores	0,0%
UMP	União por Moradia Popular do Paraná	0,1%
UNARBAN	União das Associações de Moradores e Clubes de Mães da Regional Bairro Novo	0,4%
UNLM	União Nacional de Luta por Moradia	0,1%

UP	Universidade Positivo	0,9%
URBS	Urbanização de Curitiba S/A	3,9%
UTC	Usuários do Transporte Coletivo	0,4%
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	0,5%
UVT	União Vila Torres	0,3%

ANEXO B - IMAGEM DAS INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS DOS CONSELHOS RELACIONADOS À POLÍTICA URBANA NO SITE DO PORTAL DOS CONSELHOS

Revisado em 10/01/2020.

Conselho Municipal da Cidade De Curitiba – CONCITIBA

- Legislação
- Atas/Deliberações
- Notícias do conselho
- Eventos do conselho

O Conselho da Cidade de Curitiba – CONCITIBA é o órgão colegiado municipal de política urbana nos termos da Lei Municipal nº 11.266, de 16 de dezembro de 2004, com a finalidade de atuar na formulação, elaboração e acompanhamento da Política Urbana Municipal, segundo diretrizes da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e do Plano Diretor, tendo por finalidade a gestão democrática da cidade.

O CONCITIBA é formado por órgãos, instituições e entidades ligados às seguintes temáticas:

- Habituação e serviços urbanos coletivos;
- Infraestrutura e saneamento ambiental;
- Mobilidade;
- Legislação urbanística.

COMPETÊNCIAS:

- Propor, acompanhar, fiscalizar e avaliar a implementação do Plano Diretor de Curitiba, bem como dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano dele decorrentes;
- Apresentar, apreciar e avaliar propostas de revisão e adequação do Plano Diretor de Curitiba e da legislação urbanística a ele referente;
- Apresentar, apreciar e avaliar propostas relativas a operações urbanas consorciadas e outras propostas de projetos de lei com interesse urbanístico;
- Sugerir ao Poder Executivo adequações em objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos municipais, com vistas ao planejamento e desenvolvimento urbano mais justo e sustentável;
- Propor, apreciar e avaliar projetos de lei e medidas administrativas que possam ter repercussão no desenvolvimento urbano, na sustentabilidade e na equidade do Município;
- Apresentar, apreciar e avaliar propostas de alteração na legislação urbanística, previamente ao momento de sua modificação ou revisão;
- Coordenar, supervisionar, promover e avaliar Conferências Municipais da Cidade de Curitiba, consoante aos cronogramas da Conferência Nacional das Cidades. (Art. 2º da Lei nº 12.579, de 18 de dezembro de 2007).

Contato:
Telefone:
Endereço:
Bairro:
Cidade:
CEP:
[Site: Conselho Municipal da Cidade De Curitiba – CONCITIBA](#)

Copyright © 2019 - IMAP - Instituto Municipal De Administração Pública - Curitiba/PR

FIGURA 1 – Portal dos Conselhos – Concitiba – Objetivos, competências e contato
FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
(<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=23>)

Conselhos

Conselho Municipal da Cidade De Curitiba – CONCITIBA

Não existem registros cadastrados

FIGURA 2 - Portal dos Conselhos – Concitiba – Legislação
FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
(<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/legislacao.aspx?conselho=23&Nome=Conselho%20Municipal%20da%20Cidade%20De%20Curitiba%20e%80%93%20CONCITIBA>)

Conselhos

Conselho Municipal da Cidade De Curitiba – CONCITIBA

Não existem registros cadastrados

FIGURA 3 - Portal dos Conselhos – Concitiba – Atas e deliberações
FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
(portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/atas.aspx?conselho=23&Nome=Conselho%20Municipal%20da%20Cidade%20De%20Curitiba%20e%80%93%20CONCITIBA)



FIGURA 4 - Portal dos Conselhos – Concitiba – Notícias do Conselho
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/noticiasdoconselho.aspx?conselho=23>)

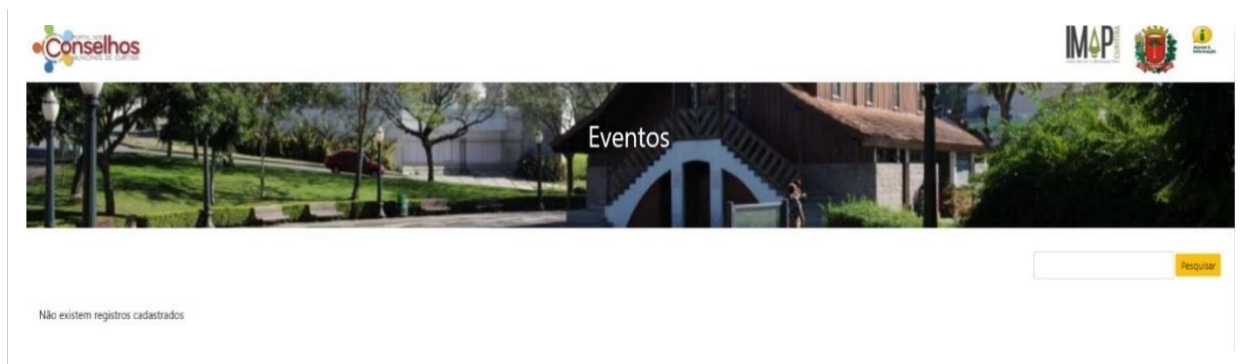


FIGURA 5 - Portal dos Conselhos – Concitiba – Eventos
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/eventosdoconselho.aspx?conselho=23>



FIGURA 6 - Portal dos Conselhos – Comutran – Objetivos, competências e contato
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=25>)

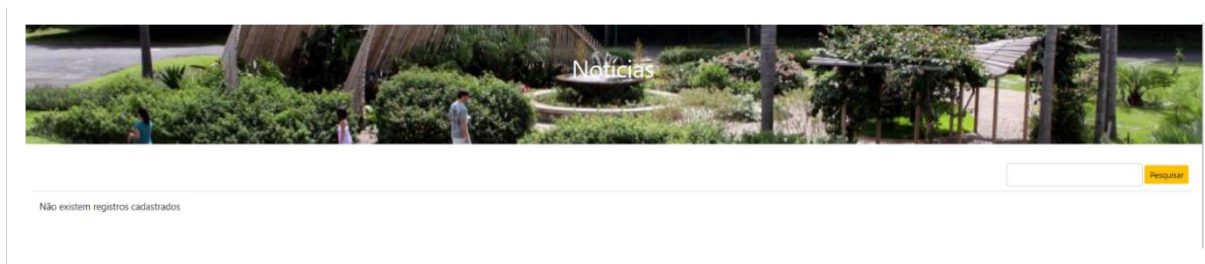


FIGURA 7 - Portal dos Conselhos – Comutran – Legislação
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/legislacao.aspx?conselho=25&Nome=Conselho%20Municipal%20de%20Tr%c3%aansito%20e%2%80%93%20COMUTRAN>)



FIGURA 8 - Portal dos Conselhos – Comutran- Atas/Deliberações
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/atas.aspx?conselho=25&Nome=Conselho%20Municipal%20de%20Tr%c3%aansito%20e%2%80%93%20COMUTRAN>)



FIGURA 9 - Portal dos Conselhos – Comutran – Notícias
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/noticiasdoconselho.aspx?conselho=25)



FIGURA 10 - Portal dos Conselhos – Comutran – Eventos
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/eventosdoconselho.aspx?conselho=25>)

Missão:
 Promover o Desenvolvimento Urbano Ordenado e Sustentável. Compete ao Conselho Municipal de Urbanismo – CMU órgão de natureza consultiva e de julgamento, instituído pelo artigo 6º da Lei Municipal nº 7.704, de 23 de agosto de 1991:

I – julgar questões referentes à matéria urbanística;
 II – analisar e deliberar para formulação da política urbana municipal;
 III – analisar questões relativas à aplicação do Plano Diretor;
 IV – debater e propor diretrizes para áreas públicas municipais;
 V – propor resoluções sobre questões postas ao Conselho em caso de reiteradas decisões sobre o assunto, desde que, não infrinjam dispositivo legal;
 VI – debater propostas sobre projetos de lei de interesse urbanístico.

Parágrafo único. O Conselho Municipal de Urbanismo – CMU terá sua estrutura administrativa vinculada à Secretaria Municipal do Urbanismo.

Contato:
 Telefone: [\(41\)3366-0100](tel:(41)3366-0100)
 Endereço: Av. João Gualberto, 833
 Bairro: Alto da Glória
 Cidade: Curitiba-PR
 CEP: 83060-010
 Site: [Conselho Municipal de Urbanismo – CMU](http://ConselhoMunicipal.de.Urbanismo-CMU)
 E-mail: cmu@cmu.curitiba.pr.gov.br

FIGURA 11 - Portal dos Conselhos – CMU – Objetivos, competências e contato
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=27>)

Data	Legislação	
27/11/2019	Alteração de representante	Download
27/11/2019	Alteração de representante	Download
27/11/2019	Alteração de representante	Download
20/10/2010	Altoza representante	Download
27/04/2019	Representantes	Download
27/04/2019	Regulamentu	Download

FIGURA 12 - Portal dos Conselhos – CMU – Legislação
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/legislacao.aspx?conselho=27&Nome=Conselho%20Municipal%20de%20Urbanismo%20e2%80%93%20CMU>)



FIGURA 13 - Portal dos Conselhos – CMU – Notícias
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/noticiasdoconselho.aspx?conselho=27>)

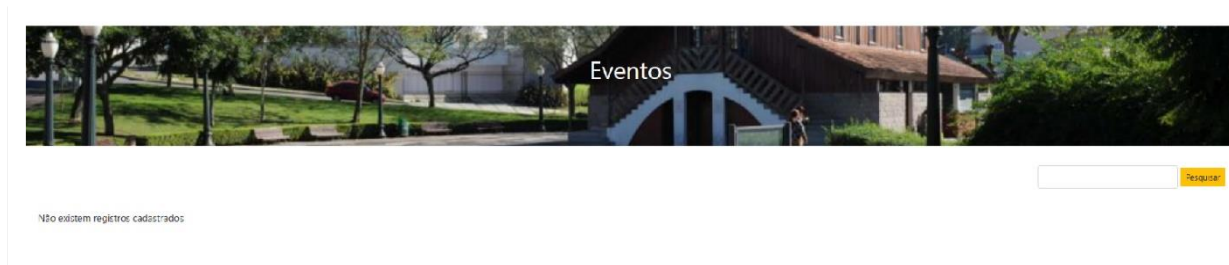


FIGURA 14 - Portal dos Conselhos – CMU – Eventos
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/eventosdoconselho.aspx?conselho=27>)

FIGURA 15 - Portal dos Conselhos – CMU – Fale com o Conselho
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020) (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/contato.aspx>)



Conselho Municipal do Meio Ambiente – CMMA

Legislação

Atas/Deliberações

Notícias do conselho

Eventos do conselho

Fale com o conselho

O Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA) da cidade de Curitiba foi criado pela Lei Municipal nº 7833 de 19 de dezembro de 1991, com a finalidade de "Assessorar, estudar e propor as diretrizes políticas governamentais para o meio ambiente e deliberar no âmbito de sua competência sobre os recursos em processos administrativos, normas e padrões relativos ao meio ambiente" (Lei 7833 de 19/12/1991).

- Os membros do CMMA reúnem-se em plenária a cada dois meses e em meses alternados com a sua Câmara Técnica;
- Delibera sobre os recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA), em 2014 os valores deliberados somam três milhões de reais;
- O Conselho reúne-se a cada dois meses em diferentes parques e bosques da cidade, com o intuito de aproximar os conselheiros das áreas verdes da cidade e de aproximar o Conselho da comunidade;
- Em seu curso assinou em 2013-2014 o plano de deliberação sobre o Programa Curitiba Mais Verde: Plano de Saneamento Básico Municipal, em parques ambientais diversos, recursos sociais, recursos de mutas, políaca ambiental, estações rádio-base, antenas de telefonia celular, dentre outros temas de suma importância para a cidade de Curitiba;
- O Conselho ainda delibera sobre políticas de estímulos à boas práticas ambientais e premiações correlatas.

O Conselho de Administração é um órgão de deliberação, orientação e consulta da Sociedade, composto por 9 (nove) membros:

Prefeito de Curitiba, na qualidade de acionista majoritário do Município; Presidente do Conselho.

- Acionista Titular da Secretaria Municipal de Finanças – SMF;
- Acionista Titular da Procuradoria Geral do Município – PGM;
- Acionista Titular do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC;
- Diretor Presidente da Agência Curitiba;
- Membro Efetivo e seu Suplente, na qualidade de acionistas indicados pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná – FIEP;
- Membro Efetivo e seu Suplente, na qualidade de acionistas indicados pela Câmara Municipal de Curitiba – CMC;
- Membro Efetivo e seu Suplente, na qualidade de acionistas indicados pelo Sistema FIECOMÉRCIO;
- Membro Efetivo e seu Suplente, na qualidade de acionistas indicados pela Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná – FACIAP.


 Curitiba - Paraná - Brasil
 Telefone: (41) 3333-0230
 Endereço: Avenida Paraná, 2727 –
 Bairro: Anópolis
 Cidade: Curitiba - PR
 CEP: 81210-1000
 E-mail: conselho@portalcmma@eml.curitiba.pr.gov.br

FIGURA 16 - Portal dos Conselhos – CMMA – Objetivos, competências e contato
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=26>)



Conselho Municipal do Meio Ambiente – CMMA

Data	Legislação	
23/08/1995	DECRETO-691/95	Download
19/12/1991	LEI-7833-91	Download

FIGURA 17 -Portal dos Conselhos – CMMA – Legislação
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=26>)



Conselho Municipal do Meio Ambiente – CMMA

Data	Atas/Deliberações	
01/01/2015	Plano de Trabalho FMMA	Download

FIGURA 18 - Portal dos Conselhos – CMMA – Atas/Deliberações
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/atas.aspx?conselho=26&Nome=Conselho%20Municipal%20do%20Meio%20Ambiente%20e%2080%93%20CMMA>

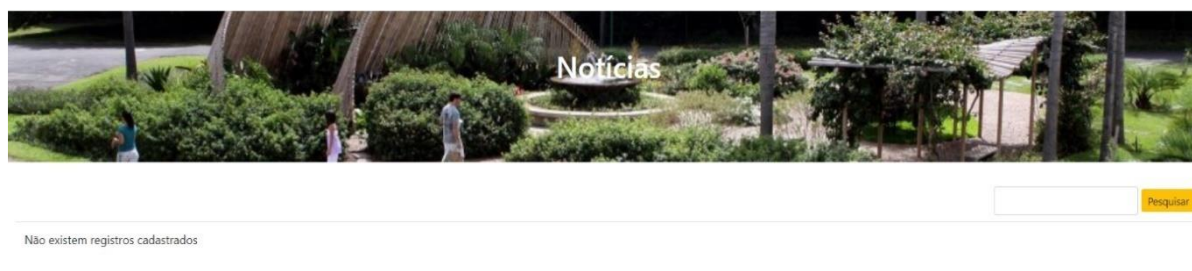


FIGURA 19 - Portal dos Conselhos – CMMA – Notícias
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=26>)

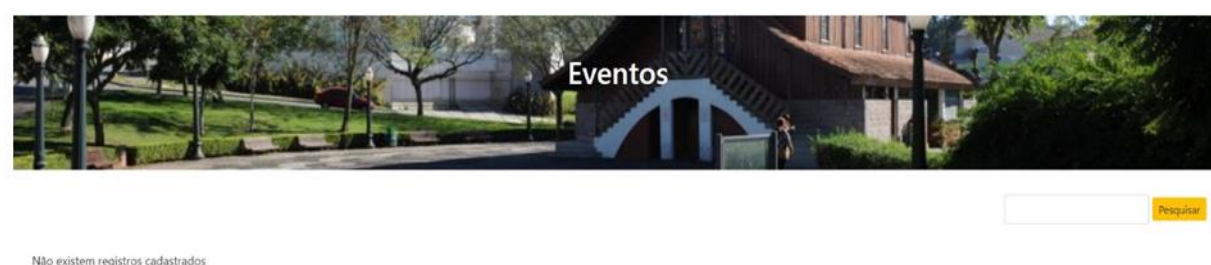


FIGURA 20 - Portal dos Conselhos – CMMA – Eventos
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/eventosdoconselho.aspx?conselho=26>

FIGURA 21 - Portal dos Conselhos – CMMA – Fale com o conselho
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020) (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/contato.aspx>)

Legislação Um cumprimento ao disposto no Art. 31 da Lei Municipal nº 4258/2001, através do Decreto Municipal nº 389/2019 foi instalado o Conselho Municipal de Transporte. Órgão de caráter consultivo, com a finalidade de promover a participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação do serviço público de Transporte Coletivo do Município de Curitiba.

Atas/Deliberações

Notícias do conselho

Eventos do conselho

Ligar com o conselho

Representantes do Conselho Municipal de Transporte para o biênio 2019 / 2020, conforme Decreto nº. 1.476/2019:

Presidente do Conselho: OSENY PEDRO MAIA NETO

Poder Executivo Municipal
Titular: RODRIGO SZUNEK ALVES
Suplente: JOSIEL DA SILVA MARTINS

Poder Legislativo Municipal
Titular: JAIRO MARCELINO
Suplente: ROGERIO CAMPOS

Empresas Contratadas - sindicato catonal
Titular: MAURICIO GILIN
Suplente: LUIZ ALBERTO LENZ CESAR

Empregados das Contratadas - sindicato do classe
Titular: ANDERSON TEIXEIRA
Suplente: RUIZIRO CAMPOS

Usuários do Transporte Coletivo
Titular: LUIZ ANTUNES RODRIGUES
Suplente: ALICEU COSTA

URBS

Endereço:
Telefone: (41) 3237 3400
Endereço: Av. 7 de Setembro Curitiba, 100 - Rolfsenwald - Fátima Curitiba
Bairro: Jardim Botânico
Cidade Curitiba - PR
CEP: 80000-000
Site: Conselho Municipal do Transporte
E-mail: mcomtransporte@curitiba.pr.gov.br

FIGURA 22 - Portal dos Conselhos – COMUT – Objetivos, competências e contato
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=24>)

Data	Legislação
05/11/2019	Decreto nº 1476

Download

FIGURA 23 - Portal dos Conselhos – COMUT – Legislação
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/legislacao.aspx?conselho=24&Nome=Conselho%20Municipal%20do%20Transporte>)

Notícias

Pesquisar

Não existem registros cadastrados

FIGURA 24 - Portal dos Conselhos – COMUT – Notícias
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/noticiasdoconselho.aspx?conselho=24>)

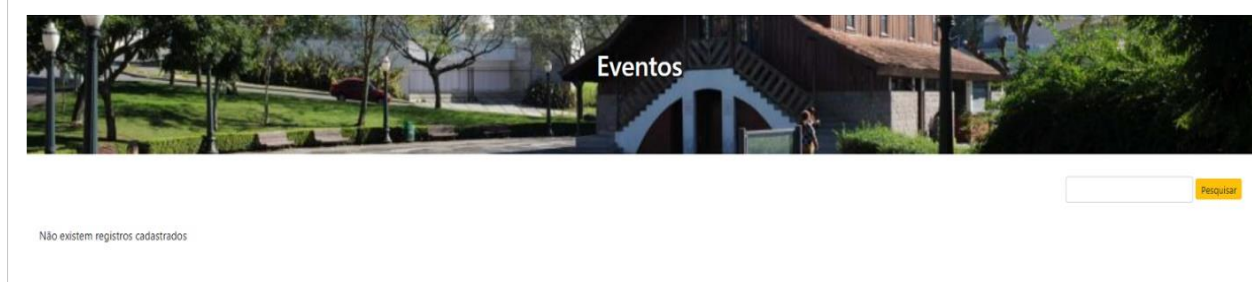


FIGURA 25 - Portal dos Conselhos – COMUT – Eventos
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/eventosdoconselho.aspx?conselho=24>)

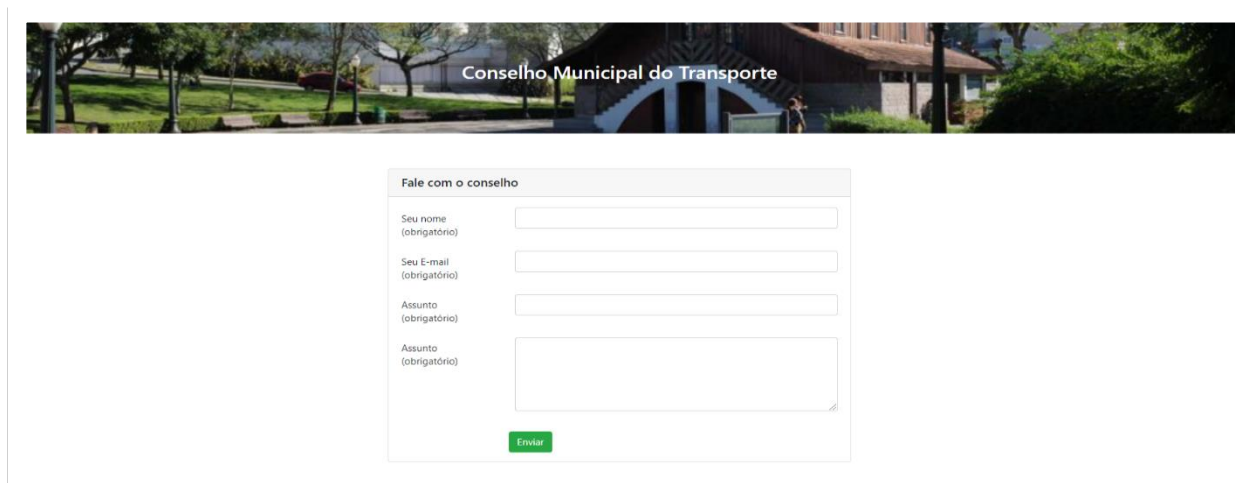


FIGURA 26 - Portal dos Conselhos – COMUT – Notícias
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020) (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/contato.aspx>)



FIGURA 27 - Portal dos Conselhos – Consead – Objetivos, competências e contato
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=39>)



FIGURA 28 - Portal dos Conselhos – Conseed – Legislação
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/legislacao.aspx?conselho=39&Nome=Conselho%20Administrativo%20do%20IPPUC>)



FIGURA 28 - Portal dos Conselhos – Conseed – Atas/Deliberações
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/atas.aspx?conselho=39&Nome=Conselho%20Administrativo%20do%20IPPUC>)

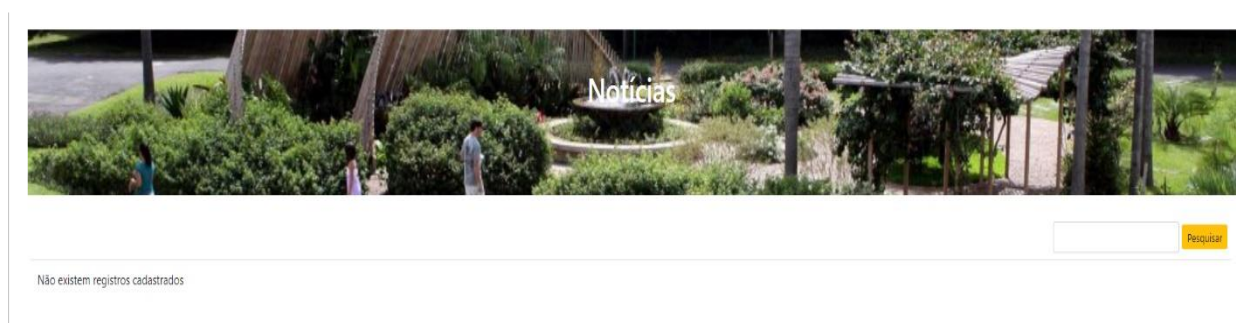


FIGURA 29 - Portal dos Conselhos – Conseed – Notícias
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/noticiasdoconselho.aspx?conselho=39>)

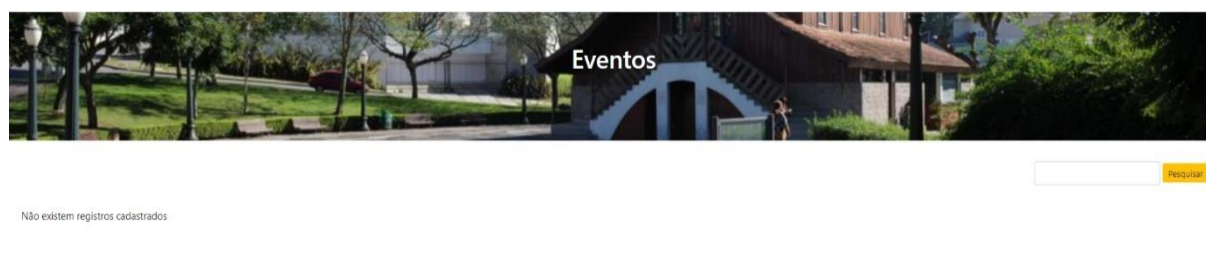


FIGURA 30 - Portal dos Conselhos – Conseed – Eventos
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/eventosdoconselho.aspx?conselho=39>)

Legislação De natureza contábil, tem por objetivo apoiar e suportar financeiramente o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social. Tem caráter deliberativo e será composto de forma paritária.

Atas/Deliberações Tem como competências:

- Fixar diretrizes e prioridades na alocação de recursos do FMHIS;
- Aprovar os projetos de alocação de recursos do FMHIS;
- Estabelecer política de subsídios para acesso à moradia;
- Definir critérios para concessão dos benefícios;
- Definir condições de empréstimos e financiamentos;
- Acompanhar, controlar, avaliar e auditar a execução dos programas habitacionais;
- Definir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares;
- Aprovar as contas do FMHIS;
- Propor audiências públicas;
- Fixar a remuneração do agente executor do FMHIS;
- Elaborar o regimento interno.

Notícias do conselho Composto pela Secretaria Municipal de Obras Públicas, Secretaria Municipal de Finanças, COHAB, IPPUC, Câmara Municipal, setor produtivo da construção civil e, dois representantes dos movimentos populares.

Eventos do conselho Os membros do Poder Executivo são indicados pelos respectivos órgãos. O representante do setor produtivo da construção civil é indicado pelo SINDUSCON/PR. Os representantes dos movimentos populares são eleitos pelas entidades populares ligadas às questões habitacionais.

A COHAB-CT compete a gestão operacional do FMHIS, bem como proporcionar condições para o funcionamento do Conselho Gestor, fornecendo suporte técnico, administrativo, recursos humanos e financeiros correspondentes.

COHAB Curitiba

Contato:
 Telefone:
 Endereço:
 Bairro:
 Cidade:
 CEP:

FIGURA 31 - Portal dos Conselhos – CGFMHIS – Objetivos, competências e contato
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=37>)



FIGURA 32 - Portal dos Conselhos – CGFMHIS – Legislação
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/legislacao.aspx?conselho=37&Nome=Fundo%20Municipal%20de%20Habita%c3%a7%c3%a3o%20de%20Interesse%20Social>)

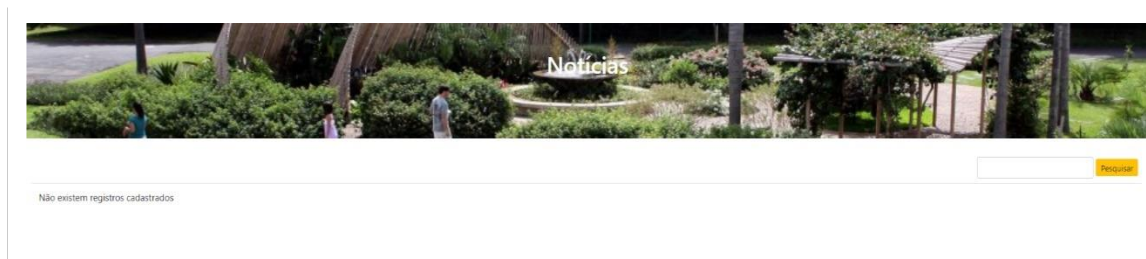


FIGURA 33 - Portal dos Conselhos – CGFMHIS – Notícias
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/noticiasdoconselho.aspx?conselho=37>)

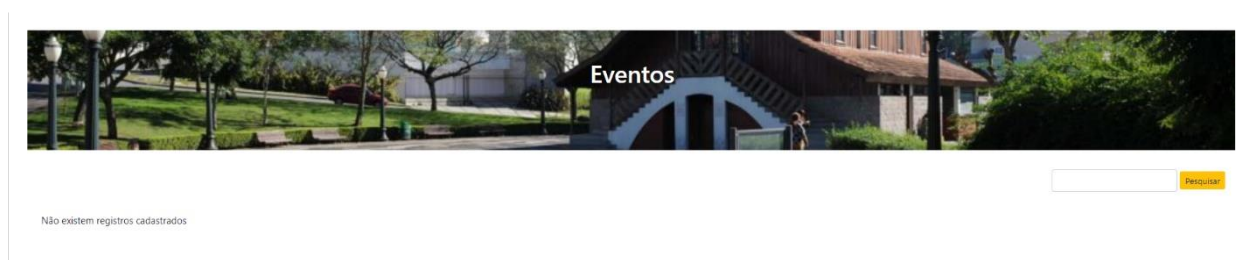


FIGURA 34 - Portal dos Conselhos – CGFMHIS – Notícias
 FONTE: Portal dos Conselhos
 (2020)(<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/eventosdoconselho.aspx?conselho=37>)

Conselhos

IMAP

Conselho Fiscal da URBS

1 **registro**

Atas/Declarações

Notícias do conselho

Eventos do conselho

O Conselho Fiscal tem as atribuições previstas pela Lei nº 5.491, de 15 de dezembro de 1976.
 O Conselho Fiscal em funcionamento é composto de 4 (quatro) membros efetivos e respectivos suplentes, eleito anualmente pela Assembleia Geral Ordinária.

MANDATO 2019/2020

5ª AGE – 27.08.2019

TITULARES

YANIO LUIZ DA COSTA SANTOS	(SMF/PMC) - renunciou
HUMBERTO LEVIS DE BITTENCOURT	(SMO/PMC) - eleito
ARCÉSIO TADEU MEYER	(ITUC/PMC) - eleito
LUCIANO VIDAL NEGRE	(SGM/PMC) - eleito

SUPLENTES

CLAUBIA REJANE FERREIAS CARREIRO CURREIA	(SMF/PMC) - eleito
UBIRATAN CARDOSO	(SMO/PMC) - eleito
ELISANGELA TAJIWO DA SILVA	(ITUC/PMC) - eleito
RODRIGO VALADARES DE PAIVA	(SGM/PMC) - eleito

Contato:
 Telefone:
 Endereço:
 Bairro:
 Cidade:
 CEP:

FIGURA 35 - Portal dos Conselhos – CFU – Objetivos, competências e contato
 FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
 (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=45>)



FIGURA 36 - Portal dos Conselhos – CFU – Legislação
FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
(<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/atas.aspx?conselho=45&Nome=Conselho%20Fiscal%20da%20URBS>)



FIGURA 37 - Portal dos Conselhos – CFU – Atas/Deliberações
FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
(<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/atas.aspx?conselho=45&Nome=Conselho%20Fiscal%20da%20URBS>)

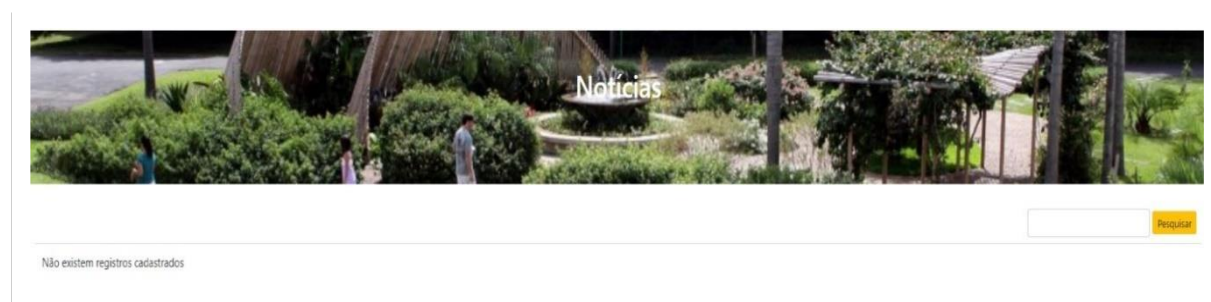


FIGURA 38 - Portal dos Conselhos – CFU – Notícias
FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
(<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/noticiasdoconselho.aspx?conselho=45>)

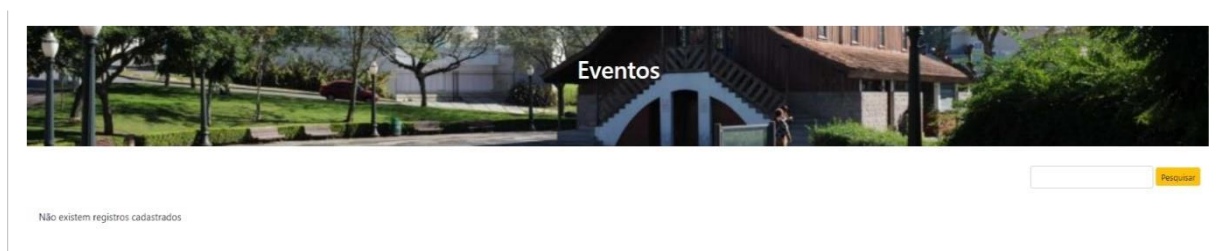


FIGURA 39 - Portal dos Conselhos – CFU – Eventos
FONTE: Portal dos Conselhos (2020)
(<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/eventosdoconselho.aspx?conselho=45>)