

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ELAINE APARECIDA BATISTA

COMITÊ INTERSETORIAL DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DA
POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA
EM CURITIBA: PRESENÇA E VOZ NA DINÂMICA PARTICIPATIVA

CURITIBA
2021

ELAINE APARECIDA BATISTA

COMITÊ INTERSETORIAL DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DA
POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA
EM CURITIBA: PRESENÇA E VOZ NA DINÂMICA PARTICIPATIVA

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

Orientador: Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali

CURITIBA
2021

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)
Bibliotecário: Maria Lidiane Herculano Graciosa – CRB 9/2008

Batista, Elaine Aparecida

Comitê intersetorial de acompanhamento e monitoramento da política nacional de atenção à população em situação de rua em Curitiba: presença e voz na sua dinâmica participativa / Elaine Aparecida Batista. – 2021.

182 p.

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

Orientador: Huascar Fialho Pessali.

Defesa: Curitiba, 2021.

1. Política pública. 2. Democracia participativa. 3. Pessoas desabrigadas. I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Pessali, Huascar Fialho. III. Título.

CDD 320.6

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM POLÍTICAS PÚBLICAS

No dia trinta de junho de dois mil e vinte e um às 14:00 horas, na sala 1, Sessão Virtual na Plataforma Conferência Web., foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação da mestranda **ELAINE APARECIDA BATISTA**, intitulada: **COMITÊ INTERSETORIAL DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM CURITIBA: PRESENÇA E VOZ NA SUA DINÂMICA PARTICIPATIVA**, sob orientação do Prof. Dr. HUASCAR FIALHO PESSALI. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: HUASCAR FIALHO PESSALI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ANDRÉA LUIZA CURRALINHO BRAGA (PONTIFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANA), CHRISTIANE LUIZA SANTOS (FACULDADES PEQUENO PRÍNCIPE). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, HUASCAR FIALHO PESSALI, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 30 de Junho de 2021.

Assinatura Eletrônica

06/07/2021 12:20:57.0

HUASCAR FIALHO PESSALI

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

06/07/2021 12:20:08.0

ANDRÉA LUIZA CURRALINHO BRAGA

Avaliador Externo (PONTIFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANA)

Assinatura Eletrônica

06/07/2021 16:22:25.0

CHRISTIANE LUIZA SANTOS

Avaliador Externo (FACULDADES PEQUENO PRÍNCIPE)

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 dissertação de Mestrado de **ELAINE APARECIDA BATISTA** intitulada: **COMITÊ INTERSETORIAL DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA EM CURITIBA: PRESENÇA E VOZ NA SUA DINÂMICA PARTICIPATIVA**, sob orientação do Prof. Dr. HUASCAR FIALHO PESSALI, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre 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, 30 de Junho de 2021.

Assinatura Eletrônica

06/07/2021 12:20:57.0

HUASCAR FIALHO PESSALI

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

06/07/2021 12:20:08.0

ANDRÉA LUIZA CURRALINHO BRAGA

Avaliador Externo (PONTIFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANA)

Assinatura Eletrônica

06/07/2021 16:22:25.0

CHRISTIANE LUIZA SANTOS

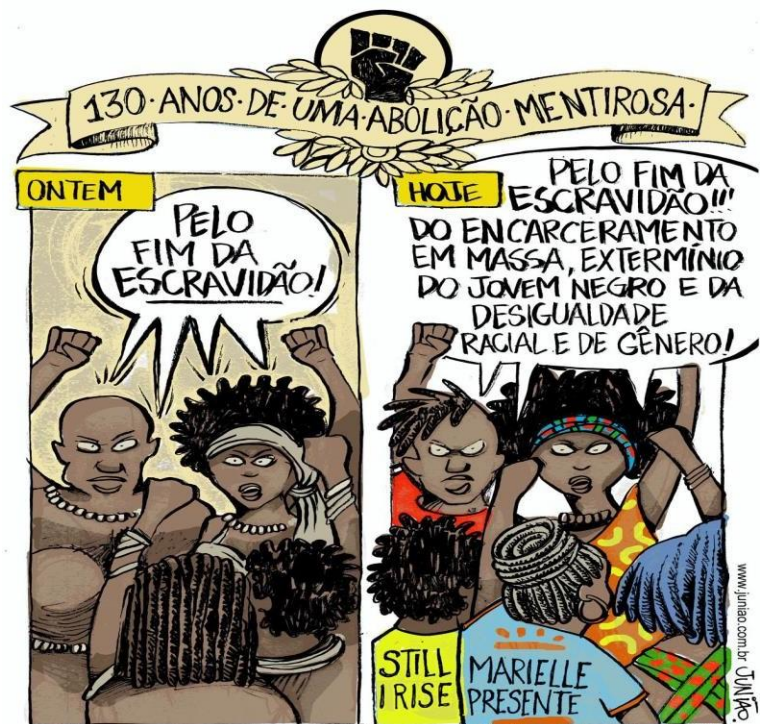
Avaliador Externo (FACULDADES PEQUENO PRÍNCIPE)

DEDICATÓRIA

“Dedico esta dissertação à minha família, cuja ancestralidade é minha âncora em coragem e em fé na vida, principalmente à minha mãe Dona Nita, que, novamente, vive uma grande prova — a qual recebe como oportunidade para aperfeiçoar sua gramática de fé e resignação aos desígnios divinos.

Em memória de todos aqueles e todas aquelas atravessados pela pobreza a ponto de não concluírem sequer a alfabetização; excluídos, deliberadamente, da educação formal e marginalizados pela desigualdade social do nosso país.

Foi com a formação na labuta do dia a dia que se fizeram homens e mulheres letrados pela coragem e pela esperança de dias melhores para os seus. Com o aceite de amanhecer e adormecer lutando, foram meus ancestrais que me inspiraram a dizer que SIM: haverá mais uma mulher negra a “mestrar” numa faculdade pública embranquecida pelo racismo estrutural desta sociedade. Portanto, digo que, sim, tentaram nos enterrar, mas esqueceram que somos sementes. Estamos todos e todas PRESENTES!”



Charge publicada na edição especial da revista Universidade e Sociedade – ed. 64, em junho de 2018, que teve como tema os ‘130 da abolição da escravidão no Brasil: a resistência do povo negro e a luta por reparações.’

AGRADECIMENTOS

Reconheço que concluir este curso é um privilégio enquanto mulher negra, oriunda de escola pública da periferia de Curitiba, que para acessar faculdade e ser servidora pública, utilizou-se das políticas afirmativas. O ingresso e permanência no 4P foi possível devido a voz de pessoas guerreiras que reivindicaram políticas públicas para a população negra acessar os direitos de cidadania. Agradeço a todos e todas militantes desta pauta, pois devido esta batalha fui a primeira filha, de um grupo de sete irmãos, a ingressar na pós graduação na universidade pública, após ter sido a primeira a concluir graduação como cotista em instituição privada. Esta inclusão significa aumentar a representatividade das mulheres negras na docência, e enfrentar o racismo institucional da academia. Fui a única mulher negra na turma que ingressou no mestrado e doutorado no 4P na seleção de 2019. O que significa resiliência, persistência, coragem para concretizar um sonho que não é só meu, e por ser gigante para história do meu povo, merece ter alguns personagens destacados.

Eu tive o incentivo amoroso, revolucionário e de fé que me atravessaram deste a educação primária. Tive professoras mulheres que me disseram que eu tinha o direito de não estar nas estatísticas que provavam a exclusão da população negra dos bancos escolares, e a permanência da mulher em lugares secundários. Elas queriam o melhor de mim, e em agradecimento a elas cito com gratidão o nome da Pedagoga Maria José, do Colégio Teotônio Vilela, da Grécia Correia Coordenadora do Projeto de Integração da Criança e Adolescente da PMC e da Professora Dra^a Jussara Mendes.

No universo acadêmico do Serviço Social, aprendi que a inclusão social não se findava com a entrada na faculdade e que conhecimento teórico ensimesmado não dá conta de transformar a realidade. Foi nos movimentos populares que cultivei a certeza que as políticas públicas devem ser construídas a partir do povo, e sua inclusão deve se dar com a escuta atenta, amorosa e revolucionária. A este

aprendizado agradeço a todas as pessoas do Movimento Nacional da População em Situação de Rua que sempre estiveram disponíveis com generosidade

Foram os limites da atuação profissional enquanto assistente social que determinaram a vontade de lapidar pelos vieses da academia minhas inquietações em relação as políticas públicas para a população em situação de rua. Agradeço a todas as pessoas em situação de rua que atendi nestes 10 anos de exercício profissional, os quais com suas histórias de vida atravessadas pela pobreza, me impeliram a questionar e me inquietar diante do cenário que fecundou os serviços públicos para este segmento, e defender que suas vozes devem ser escutadas.

A permanência no mestrado só foi possível pois tive colegas de trabalho que compreenderam minhas ausências devido aos compromissos deste projeto. Em especial agradeço às Coordenadoras do CRAS Umbará, Cristina e Regina pelo incentivo vindo do aceite às minhas propostas de banco de horas e redução de minhas responsabilidades técnicas. Agradeço à minhas parceiras de trabalho Adriana e Sandra, pela paciência com a minha ansiedade. À FAS, em especial a DPSR, que desde o início motivou sua realização. Desejo que de alguma forma esta pesquisa apoie os trabalhos do CIAMP Rua Curitiba.

A conclusão do mestrado é um processo desafiante, pois exige do estudante arranjos junto ao trabalho para poder estar nas aulas que são realizadas no período matutino e vespertino e faz da permanência na pós graduação em universidade pública e um privilégio. Nesta jornada conheci trabalhadoras que se desdobraram para concluir os créditos com êxito e agradeço em especial a amizade da Aglaé, Bianca, Carolina, Elizandra e principalmente da Renata, que me inspirou com sua garra de mulher, mãe e trabalhadora realizando o sonho do doutorado. Foi uma maravilha poder compartilhar contigo um momento tão especial da sua vida, sua segunda gestação. Mulheres, o período de convivência no 4P foi curto, mas foi adorável estar com vocês e nos apoiar nas formas de resoluções dos desafios.

Para vivenciar esta jornada, o amor encorajador do Napoleão Lopes foi fundamental. Você foi o companheiro ideal para me inspirar em disciplina, foco e persistência em todas as fases do checklist “fazer o mestrado”. Sua disposição em

refletir comigo as inquietações da pesquisa, contribuição com a leitura de parte desta dissertação, compreensão das minhas inseguranças em paciência amorosa que acreditou no meu potencial com incentivo e celebração de cada fase deste sonho. Á você minha gratidão, querido.

Agradeço a Mariana German, em especial neste ano de 2020 em que fomos atravessadas pela hiper convivência pandêmica. Sua preocupação em dar a nossa casa o ar do amor e acolhimento em verde natureza, cores de bordado, e cozinha criativa, foi imprescindível para eu me sentir segura. O momento da dissertação é por si só solitário e para transformá-la em estado de solitude nesta pandemia, tive a amizade generosa da Thais Fasolo, Nelson Libardi, Valdirene Pires e Aline Leal, que escutaram com empatia minhas inseguranças e incentivaram o acolhimento e respeito aos meus aspectos emocionais, os quais foram testados nesta jornada. A vocês, minha amizade eterna!

Agradeço a Dani Gatto, que colaborou com a pesquisa de forma muito gentil, com esclarecimentos de questões sobre o Ciamp Rua Curitiba. Ao citar o seu nome, estendo minha gratidão às mulheres do Clã das Poderosas que me acolheram com amizade e escuta autêntica.

Agradeço aos meus irmãos e irmãs e meu sobrinhos por compreenderem minha ausência nesses últimos anos em que os finais de semana foram sequestrados pelos deveres do mestrado e pela pandemia. Em especial, agradeço ao meu irmão José, que esteve disponível para me ajudar com a fase de manipulação dos dados e a minha irmã Cristiane que ao escutar a justificativa para não aceitar seus convites em decorrência do mestrado sempre terminava a ligação dizendo que sentia orgulho de mim. Prometo que vou ficar um tempo longe de compromissos como este e estar mais presente na nossa família. Este ano evidenciou o quanto juntos, somos mais fortes! Amo vocês meus irmãos.

Agradeço a professora Raquel Barcellos, que me orientou no projeto de pesquisa, sempre disponível para me ajudar com afeto e competência. Você é muito importante para mim querida, e sei que sua disposição para me orientar na procura

por um programa de pós graduação, e apoio no processo de seleção se deve a crença de que nós mulheres negras podemos estar onde quisermos!

À Prof.^a Dra. Andréa Luiza Currallinho Braga, que além de ter sido arguidora na banca de qualificação e defesa, foi quem me apresentou ao Programa 4P, minha gratidão. Como uma gentil anfitriã, colaborou em todos os momentos para o ingresso, desenvolvimento e conclusão da minha passagem neste programa. Colega de profissão e inspiração de militância aguerrida, sua generosidade e doçura em sorriso largo me cativaram desde que nos conhecemos numa prova de seleção para o serviço público no ano de 2009. Eu, uma recém ingressa no Curso de Serviço Social, tive a sorte de papear contigo e querer mais ainda esta profissão honrosa.

Agradeço a Prof.^a Dra. Christiane Luiza Santos pelo aceite em participar da banca de qualificação, na qual ponderou questões relevantes para a continuidade desta pesquisa E por ter aceite estar presente na banca de defesa, que igualmente contribuirá para a qualificar esta pesquisa. É uma honra tê-la neste momento, e poder contar com sua perspectiva metodológica para a pesquisa acerca de desenhos institucionais, a qual exige fôlego, como sabes.

Com gratidão amorosa, reconheço que a paciência gentil do meu orientador, Professor Dr. Huáscar Fialho Pessali, foi o incentivo imprescindível para a concretização desse projeto. Mais do que metodologia de pesquisa em inovações democráticas, aprendi a valorizar mais ainda a importância de exercer a empatia, paciência e ânimo na relação acadêmica. Levo desta relação a intenção permanente de tê-lo como inspiração na prática da docência como um lugar horizontal de trocas e construções alinhavadas pela compaixão.

E obrigada por ter me apresentado Cristiane Dalto, a quem estendo minha gratidão pela revisão do texto, que igualmente com ternura cuidou em ser compreensiva com minhas limitações.

Por fim, e mais importante, agradeço a centelha divina que há em meu coração, que cochichava baixinho para a minha alma que tudo tinha uma justa razão nos momentos emaranhados desta jornada. A esta energia que eu aprendi a nomear de Deus, EU AGRADEÇO!

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar a dinâmica de gestão participativa do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional de Atenção à População em Situação de Rua (doravante, Ciamp Rua Curitiba ou Comitê) no âmbito de Curitiba. Para tanto, utilizou-se parcialmente a metodologia de bens democráticos de Graham Smith (2009), com foco nos atributos de inclusão (presença e voz) dos atores que participaram dessa instituição nos anos de 2013 a 2019 na qualidade de membros, convidados ou público externo. O estudo tem como suporte teórico fundamentos da democracia participativa que permitiram a análise dos elementos que determinam a inclusão da sociedade civil na gestão pública para a prática da participação cidadã. As discussões sobre o processo de participação popular na construção das políticas de atenção à população em situação de rua colaboraram para a compreensão das disputas em torno do tema até sua entrada na agenda governamental. O enfoque no desenho institucional do Ciamp Rua Curitiba teve como orientação a perspectiva institucionalista, com o propósito de analisar empiricamente as inovações democráticas a fim de identificar a potencialidade democrática desses mecanismos de democracia participativa. Portanto, o enquadramento metodológico articula técnicas de pesquisa quanti-qualitativas, orientada pela análise de conteúdo, para decodificar elementos do acervo documental do Comitê, a saber: leis, atas e listas de presença. O exame da dinâmica participativa revelou aspectos da forma de escolha de representações, condicionalidades e distribuição da presença nas reuniões, frequência e qualidade da voz dos participantes no debate, bem como a definição de pautas e dos temas que as compõem. Constatou também o Comitê em capacidade parcial de inclusão, pois trata-se de uma inovação democrática que carece de incentivos à respectiva legitimidade como *locus* privilegiado de gestão participativa.

Palavras-chave: Democracia Participativa. População em Situação de Rua. Desenho Institucional. Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política de Atenção à População em Situação de Rua.

ABSTRACT

This research aims to analyze the dynamics of participatory management of the Intersectorial Committee for Monitoring and Monitoring the National Policy for Attention to the Homeless Population (hereinafter, Ciamp Rua Curitiba or Committee) within the scope of Curitiba. To this end, Graham Smith's (2009) democratic goods methodology was partially used, focusing on the attributes of inclusion (presence and voice) of the actors who participated in this institution from 2013 to 2019 as members, guests or the public external. The study has as theoretical support the fundamentals of participatory democracy that allowed the analysis of the elements that determine the inclusion of civil society in public management for the practice of citizen participation. Discussions about the process of popular participation in the construction of care policies for the homeless population contributed to an understanding of the disputes surrounding the issue until its entry into the government agenda. The focus on the institutional design of Ciamp Rua Curitiba was guided by the institutionalist perspective, with the purpose of empirically analyzing democratic innovations in order to identify the democratic potential of these mechanisms of participatory democracy. Therefore, the methodological framework articulates quantitative and qualitative research techniques, guided by content analysis, to decode elements of the Committee's documentary collection, namely: laws, minutes and attendance lists. The examination of participatory dynamics revealed aspects of the way in which representations were chosen, conditionalities and distribution of attendance at meetings, frequency and quality of the voice of participants in the debate, as well as the definition of agendas and the themes that compose them. The Committee also found a partial capacity for inclusion, as it is a democratic innovation that lacks incentives for its legitimacy as a privileged locus for participatory management.

Keywords: Participatory Democracy. Homeless population. Institutional Design. Intersectorial Committee for Monitoring and Monitoring the Policy on Care for the Homeless Population.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - TIPIFICAÇÃO DAS FONTES DE PESQUISA	72
QUADRO 2 - LEVANTAMENTO DE SUBVARIÁVEIS QUE COMPÕEM AS VARIÁVEIS PRESENÇA E VOZ	73
QUADRO 3 - COMPOSIÇÃO DO CIAMP RUA CURITIBA DE 2015 A JUNHO DE 2017	83

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DE PRESENÇA E AUSÊNCIA DAS REPRESENTAÇÕES NOS SEGMENTOS NA 1ª GESTÃO	91
TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DE PRESENÇA E AUSÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA 2ª GESTÃO	93
TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DA PRESENÇA E AUSÊNCIA POR REPRESENTAÇÃO DO SEGMENTO GOVERNAMENTAL	95
TABELA 4 - PRESENÇA DO PÚBLICO EXTERNO NA 2ª GESTÃO	111
TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO COMPARADA DA FREQUÊNCIA DE ITENS DE PAUTA POR CATEGORIAS – 1ª GESTÃO E 2ª GESTÃO	114
TABELA 6 - DISTRIBUIÇÃO E FREQUÊNCIA DOS ITENS DE PAUTA POR CATEGORIA – 1ª GESTÃO	115
TABELA 7 - DISTRIBUIÇÃO E FREQUÊNCIA DOS ITENS DE PAUTA POR CATEGORIA – 2ª GESTÃO	118
TABELA 8 - FREQUÊNCIA DA VOZ POR REPRESENTAÇÃO DE AMBOS OS SEGMENTOS – 1ª GESTÃO	123
TABELA 9 - FREQUÊNCIA DA VOZ POR REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL – 2ª GESTÃO	125
TABELA 10 - FREQUÊNCIA DA VOZ POR REPRESENTAÇÃO DO SEGMENTO GOVERNAMENTAL – 2ª GESTÃO	127
TABELA 11 - FREQUÊNCIA DA VOZ DO PÚBLICO EXTERNO – SOCIEDADE CIVIL E GOVERNO – 1ª GESTÃO	129
TABELA 12 - FREQUÊNCIA DA VOZ DO PÚBLICO EXTERNO – SOCIEDADE CIVIL E GOVERNO – 2ª GESTÃO	130
TABELA 13 - DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE FALA POR GESTÃO	132
TABELA 14 - DISTRIBUIÇÃO DA VOZ DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL POR TIPO DE FALA	138
TABELA 15 - DISTRIBUIÇÃO DE VOZ DO PÚBLICO EXTERNO DA SOCIEDADE CIVIL POR TIPO DE FALA	140

TABELA 16 - DISTRIBUIÇÃO DA VOZ DOS REPRESENTANTES DO GOVERNO POR TIPO DE FALA	141
TABELA 17 - DISTRIBUIÇÃO DE VOZ DO PÚBLICO EXTERNO GOVERNAMENTAL POR TIPO DE FALA	142
TABELA 18 - DESCRIÇÃO DOS ITENS DE PAUTA	167

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - LOCAÇALIZAÇÃO DA COORDENAÇÃO DO CIAMP RUA CURITIBA NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA FAS – PRIMEIRA GESTÃO.....	74
GRÁFICO 2 – LOCALIZAÇÃO DA COORDENAÇÃO DO CIAMP RUA CURITIBA NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA FAS – SEGUNDA GESTÃO	75
GRÁFICO 3 - PRESENÇA DO PÚBLICO EXTERNO NA 1ª GESTÃO.....	109
GRÁFICO 4 - PRESENÇA DO PÚBLICO EXTERNO NA 2ª GESTÃO.....	111
GRÁFICO 5 - FREQUÊNCIA DOS TIPOS DE FALA DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL POR GESTÃO.....	141
GRÁFICO 6 - FREQUÊNCIA DOS TIPOS DE FALA DO SEGMENTO GOVERNAMENTAL POR GESTÃO	143
GRÁFICO 7 - DISTRIBUIÇÃO DE TIPOS DE FALA DO PÚBLICO EXTERNO GOVERNAMENTAL POR GESTÃO	144
GRÁFICO 8 - DISTRIBUIÇÃO DE TIPOS DE FALA DO PÚBLICO EXTERNO DA SOCIEDADE CIVIL POR GESTÃO.....	145
GRÁFICO 9 - DISTRIBUIÇÃO DE TIPOS DE FALA DO PÚBLICO CONVIDADO POR GESTÃO.....	145

LISTA DE ABREVIATURAS

ABASC	Associação Batista de Ação Social de Curitiba
AIECP	Associação Emaús Casa do Peregrino
ADH/PM	Assessoria de Direitos Humanos da Prefeitura de Curitiba
AMOR	Associação dos Moradores de Rua
ASP	Ação Social do Paraná
CADU	Cadastro Único para os Programas Sociais
CAOP-MP/PR	Centro de Apoio Operacional às Promotorias do Ministério Público do Paraná
CEASPA	Confederação Evangélica de Assistência Social do Paraná
CEDDH	Centro Estadual de Defesa de Direitos Humanos da População de Rua e Coletores de Materiais Recicláveis
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado de Atenção à População em Situação de Rua
CH	Comunidade Hermon
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CRP	Conselho Regional de Psicologia
CRS	Central de Resgate Social
CIAMP	Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional de Atenção à População em Situação de Rua
CIAMP RUA CURITIBA	Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional de Atenção à População em Situação de Rua
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNDDH	Conselho Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua
CNR	Consultório na Rua
CNS	Conselho Nacional de Assistência Social
COHAB	Companhia de Habitação Popular

CIFCSVP-PC	Congregação das Irmãs Filhas da Caridade de São Vicente de Paulo – Província de Curitiba
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DSM	Diretoria de Saúde Mental
DPSE	Diretoria de Proteção Social Especial
DPSSR	Diretoria de Proteção à População em Situação de Rua
FAS	Fundação de Ação Social
FATA	Fraternidade Aliança Toca de Assis
INRUA	Instituto Nacional de Direitos Humanos da População em Situação de Rua
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MNCMR	Movimento Nacional dos Coletores de Materiais Reciclável
MNPR	Movimento Nacional da População de Rua
MP/PR	Ministério Público do Paraná
NUCIDH-DP/PR	Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Paraná
OAB/PR	Ordem dos Advogados do Brasil – Sessão Paraná
PSAPSR	Política Nacional de Atenção à População em Situação de Rua
PPR	Pastoral do Povo da Rua
SEFRAS	Serviço Franciscano de Solidariedade
SMAB	Secretaria Municipal do Abastecimento
SMDS	Secretaria Municipal de Defesa Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMELJ	Secretaria Municipal do Esporte e Lazer
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SMTE	Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUPTE/FAS	Superintendência do Trabalho e Emprego da Fundação de Ação Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 METODOLOGIA	20
3. A PARTICIPAÇÃO NOS MODELOS DE DEMOCRACIA	26
3.1 OS ARRANJOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL	35
3.2. LUGAR DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS	40
4 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	45
4.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR DA/PARA POPULAÇÃO DE RUA: REFLEXO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	52
4.2. INSTITUCIONALIDADE DO COMITÊ INTERSETORIAL DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À POPULAÇÃO DE RUA NO ÂMBITO DE CURITIBA	69
5. A DINÂMICA DE INCLUSÃO DO CIAMP RUA CURITIBA	76
5.1 “NÓS PODEMOS NOS CANDIDATAR?": O PROCESSO DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES DO CIAMP RUA CURITIBA	82
5.1.1 “Quem está me representando?” – Da composição do Ciamp Rua Curitiba	88
5.1.2 “Quem está presente na reunião?” – Da presença dos atores nas reuniões do Ciamp Rua Curitiba	96
5.1.3 “Nós também queremos participar!” – Da presença de atores externos nas reuniões do Ciamp Rua Curitiba	107
5.2 “ALGUÉM MAIS QUER FALAR?” – A MANIFESTAÇÃO DA VOZ DOS ATORES DO CIAMP RUA CURITIBA	114
5.2.1 “Qual é a pauta de hoje?” – Dos principais assuntos discutidos no Ciamp Rua Curitiba	116
5.2.2 “Eu tenho uma opinião!” – Da voz dos Conselheiros e do Público Externo que se Manifestaram nas Reuniões	130
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	165

1 INTRODUÇÃO

A população em situação de rua é um fenômeno social que desafia as políticas públicas de todos os setores. Como expressão da questão social que se origina no bojo das sociedades capitalistas, suas demandas informam os deficits na moradia, trabalho, renda, educação e os índices de violência que a acometem ratificam a urgência de atenção intersetorial do Governo no tema (PEREIRA, 2019). De acordo com o IPEA até março de 2020 estimava-se a existência de 221.869 pessoas em situação de rua no Brasil (IPEA, 2020). A base de dados para esta contagem é o Cadastro Único para os Programas Sociais, o qual em 2019 informou que em Curitiba há mais de 2,3 mil pessoas em situação de moradia irregular ou informal, e que fazem dos logradouros públicos lugar de abrigo (IPEA, 2020).

A política de assistência social é sobrecarregada no atendimento a este segmento populacional. Devido ao ranço do ideário assistencialista que forjou as ações voltadas a estas pessoas, e os estereótipos que as determinam como refugio da sociedade, não é incomum que os diálogos sobre os serviços públicos para atendê-los tenham como enfoque os programas sociais, com destaque aos serviços socioassistenciais (LOPES DA SILVA, 2009, MELO, 2011). Neste cenário, as decisões que formam o tema na agenda estatal podem reproduzir reflexões ensimesmadas e generalistas. Para o enfrentamento a esta perspectiva, a gestão democrática, com a presença diversa de atores institucionais e pluralidade de atores da sociedade civil, inclusive da população de rua, pode garantir o norte interdisciplinar e participativo nas formulações de políticas públicas.

No Brasil a Constituição Cidadã de 1988 ampliou as possibilidades de participação do cidadão, com o intuito de não findar sua voz no sufrágio universal. As novas institucionalidades para a partilha do poder do Estado marcaram um novo pacto entre a sociedade civil e o governo, com a inauguração de uma nova engenharia institucional que reorganizou a gestão pública. A descentralização político-administrativa atrelada à criação de mecanismos para a democracia participativa consolidou o controle social como princípio de governabilidade (SOUZA, 2001, DAGNINO, 2002).

Os conselhos gestores, conferências, audiências, fórum e comitês se tornam locus privilegiado para a participação dos cidadãos, convocados para opinar sobre as decisões em políticas públicas. Reconhecidas como inovações democráticas, estas instituições participativas tornam-se alvo de variadas pesquisas acadêmicas interessadas em compreender sua capacidade e efetividade deliberativa, sua caracterização enquanto uma instituição. Uma instituição pode ser definida por um conjunto de práticas sociais, organizadas por regras que conduzem um tipo de modelo de interação entre os indivíduos (NEALE, 2017; HODGSON, 2017). No que tange as instituições participativas, compreende os hábitos e costumes que repercutem em negociações caracterizadas em divergências, consensos, abstenções e decisões construídas a partir de regulações legislativas, e das práticas precedentes que induzem o rol de decisões e acordos tácitos que formam sua “cultura institucional”, ou seja, o seu tipo de prática cidadã.

Por desenho institucional, entende-se o conjunto de variáveis que normatizam e estruturam a dinâmica organizacional das instituições de modo a incidir na capacidade participativa dos atores envolvidos. Suas normas respondem pela pluralidade da participação, podendo ou não contribuir para a construção da partilha do poder público, habilidade de cidadania, entre outras determinações que impactam direta ou indiretamente na produção de relações democráticas. (FUNG, 2004; SMITH, 2009; FARIA E RIBEIRO, 2010). De acordo com Baggia (2014) importa compreender os desafios que permeiam essas instituições e as características fundamentais do seu desenho. Fung (2007) e Shapiro (2003) argumentam que as possibilidades de análise empírica sobre estes desenhos podem superar a lacuna entre a teoria e a prática da democracia.

Graham Smith (2009) elaborou uma metodologia para avaliar se produzem “bens democráticos”, a saber: (i) controle popular; (ii) inclusão; (iii) julgamento ponderado; (iv) transparência; (v) transferibilidade e (vi) eficiência) (SMITH, 2009). Em síntese, o controle popular significa a influência das deliberações do coletivo nas decisões do governo. A inclusão trata de quem pode participar e de quem está participando, com o revelar da assiduidade participativa e a vocalização de preferências que constroem o diálogo e, portanto, as decisões que dele fazem parte. O julgamento ponderado expressa as referências e conteúdos que capacitam os

atores e direcionam suas tomadas de decisões no campo individual, de forma a influenciar a tomada de decisão coletiva. A transparência, por sua vez, diz respeito à publicização de seus atos e deliberações tanto para o público que o compõem institucionalmente, quanto para a esfera pública, de forma a deixar todos cientes do processo participativo. (SMITH, 2009. Grifo nosso).

Pesquisas recentes aplicam esta metodologia em desenhos de conselhos gestores de Curitiba com objetivo de identificar o potencial de inclusão destas inovações (BRAGA, 2015, BARDDAL, 2018). No entanto, há poucas pesquisas com foco no desenho institucional de comitês participativos e as que foram localizadas discutem a dinâmica participativa na gestão dos recursos hídricos (JACOBI, FRACALANZA, 2005; GUARANÁ, FLEURY, 2008; MENEZES, BIESEK, 2014). Estas instituições se assemelham aos conselhos gestores, dotados de atribuições consultivas, de assessoramento e deliberativas, sendo o controle social expresso no ato de fiscalizar a gestão dos recursos públicos, constrangido nestas finalidades.

Não se sabe a motivação que diferencia as nomenclaturas - conselhos e comitês -, mas observa-se que a instituição dos comitês é uma estratégia de gestão pública em temas recém incluídos na agenda de governo a exemplo do público LGBTI, pela verdade, memória e justiça em casos de violação de direitos humanos, população em situação de rua, e outros que evocam a discussão em torno de políticas públicas difusas. Tratam-se de políticas públicas nascidas no bojo de manifestações populares que atravessaram a história da luta pela visibilidade de segmentos que outrora sequer tinham espaço na agenda de governo.

A incorporação do tema da população em situação de rua nas agendas de governo é um exemplo. A aprovação de decreto presidencial nº 7.053 que institui a Política Nacional de Atenção Nacional de Atenção à População de Rua e o CIAMP - Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento, inaugurou uma nova gramática para se escrever políticas públicas para essas pessoas. A participação social garantida com a instituição do CIAMP representa a permanência do tema nas pautas de governos em suas três esferas de gestão (FERRO, 2011; PEREIRA, 2019).

Nesse contexto, o objeto desta pesquisa é o Comitê Municipal de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional de Atenção à População em Situação de Rua (doravante denominado CIAMP Rua Curitiba ou Comitê). A adesão de Curitiba ao decreto presidencial ocorreu com a criação do CIAMP Rua Curitiba pelo Decreto Municipal nº 1.226, de 23 de agosto de 2012. A instituição do CIAMP Rua Curitiba marcou a inclusão de diversos atores na causa, com mobilização social e articulação com o governo para melhoria da rede de serviços voltados para o atendimento daquelas pessoas.

A Política Municipal Intersetorial de Atenção à População de Rua, aprovada pelo Decreto Municipal nº 1.716, de 20 de dezembro de 2019, ratifica o CIAMP Rua Curitiba como espaço de consulta, proposição e assessoramento. Enquanto órgão coletivo permanente e autônomo, está sob a Coordenação da Fundação de Ação Social, gestora da Política de Assistência Social no município. Sua finalidade é acompanhar e monitorar a implementação das ações concernentes à Política Municipal, assegurando a oportunidade de a sociedade civil disputar, em debate permanente, as tomadas de decisões, com influência advinda das demandas populares.

Fundamentada nas perspectivas teóricas da democracia participativa, com destaque na metodologia proposta por Smith (2009), esta dissertação tem como foco a investigação da inclusão no CIAMP Rua Curitiba entre 2013 e 2019. Seu objetivo geral é analisar a dinâmica de gestão participativa do CIAMP Rua Curitiba a partir das normas que concebem a inclusão dos seus participantes, com enfoque nos atributos de presença e voz da sociedade civil e do governo. Para tanto, foram traçados os seguintes objetivos específicos: (a) identificar o processo de institucionalização do CIAMP Rua, com o exame dos dispositivos legais que determinam suas funções; (b) identificar as formas de inclusão da sociedade civil e governo, com distinção da qualidade destas presenças (c) examinar as normas que regulam a presença dos participantes e conferir sua assiduidade (d) considerar as normas que regulam o direito a voz dos participantes, para apontar quem fala e o que falam no comitê.

Este estudo justifica-se no fato de que as instituições participativas com o desenho de comitês gestores pouco são alvos de estudos que verifiquem seu

potencial democrático. Há, ainda, o ineditismo de pesquisas de cunho acadêmico referentes ao Ciamp Rua — seja em âmbito nacional, estadual ou municipal. Dessa forma, além de contribuir para a visibilidade de tema referente à população em situação de rua, identificam-se caminhos de aperfeiçoamento dessa instituição com reflexões baseadas em dados sobre a prática participativa.

2 METODOLOGIA

O enquadramento teórico-metodológico de Graham Smith (2009) norteou o processo epistemológico desta pesquisa, consubstanciado pelo olhar da teoria institucionalista, que tem entre seus interesses a compreensão do processo constitutivo das práticas coletivas, que forjam as tomadas de decisões a partir da agregação de escolhas individuais influenciadas por um determinado contexto de variáveis (NEALE, 2017). No caso da instituição em análise, o comportamento participativo de seus atores será analisado com foco no atributo inclusão, considerando variáveis como: (i) processo de escolha de representantes da sociedade civil e do poder público; (ii) composição do comitê; (iii) manifestação da paridade e alternância desta representação; (iv) quem pode falar e como esta voz é expressa em cada segmento; (v) previsão de condições que incentivam a presença participativa dos integrantes; (vi) assiduidade dos eleitos para integrar o órgão colegiado; e (vii) temas discutidos para alcance dos objetivos e finalidades propostos.

O caráter social, de natureza aplicada e descritiva, classifica esta pesquisa como um estudo de caso. Nesse tipo de pesquisa, seus objetivos têm o interesse de descrever as características de determinado fenômeno de modo a elucidar as questões elencadas que contribuem para sua ocorrência (GIL, 2008). Esse delineamento é nutrido pelo diálogo entre as abordagens qualitativa e quantitativa, que constroem leituras e interpretações didáticas para o processo explicativo e descritivo das variáveis mensuradas na investigação do objeto em análise (GIL, 2008).

Os procedimentos técnicos para esta investigação estão articulados entre a abordagem qualitativa e quantitativa. A dimensão qualitativa está configurada pela

pesquisa bibliográfica e documental, num exercício de mediação, categoria que possibilita compreender o universo de significados “com um olhar mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 1994, p.23). Já a dimensão quantitativa serve de apoio para as análises comparativas das variáveis mensuradas, as relações que estabelecem entre si e o comportamento do objeto a partir delas.

A pesquisa documental foi constituída por fontes primárias e secundárias, a saber: (i) atas/memórias; (ii) listas de presença das reuniões e dos eventos do Ciamp Rua Curitiba; (iii) lei de criação e Regimento Interno; (iv) relatórios, planos e projetos de ações deliberadas pelo Comitê; e (v) relatórios de audiências públicas. em junção com fontes de pesquisa bibliográfica, cuja fonte encontra-se em artigos científicos, livros, cartilhas e informes acerca de temas como: políticas, públicas, participação social, democracia participativa, população em situação de rua e assuntos correlatos ao tema desta investigação.

O tratamento dos dados coletados nas fontes primárias teve por orientação as premissas teóricas da análise de conteúdo (Bardin,1977). Enquanto método de investigação, a análise de conteúdo associa os símbolos da objetividade com os da subjetividade pela interpretação dos códigos presentes nos conteúdos da linguagem documental descrita, de modo a desvelar a representação significativa. Seu percurso é organizado em três momentos: (1) pré-análise, (2) exploração do material e (3) tratamento dos resultados.

A partir desta orientação, esta dissertação estrutura-se em seis capítulos, a contar da Introdução e Metodologia. Com o título “Democracia: representação e participação”, o terceiro capítulo expõem os “nós” conceituais da democracia representativa e participativa, seus efeitos no contexto sócio-histórico brasileiro — com destaque para os novos arranjos e mecanismo de gestão pública participativa pós-1988, e o lugar que a voz da população passa a ocupar com a implantação de desenhos institucionais que a incluem no interior da arquitetura governamental.

O quarto capítulo, “População em Situação de Rua e Participação Social nas Políticas Públicas”, apresenta a caracterização deste segmento população e seu lugar enquanto tema da agenda governamental. Para tanto, investiga o processo

sócio-histórico de mobilizações e de articulações políticas que desencadearam o revestimento deste segmento com serviços públicos para a garantia de acesso a direitos sociais outrora negados. A exposição deste contexto tem como objetivo informar os antecedentes da participação popular no tema que culminou na criação do Ciamp Rua como canal de participação da sociedade civil no processo de implementação da Política Nacional de Atenção à População em Situação de Rua.

O quinto capítulo, intitulado “A Dinâmica de Inclusão do Ciamp Rua Curitiba”, tece o percurso de tratamento dos dados para a análise do bem democrática inclusão. De acordo com Smith (2009), a inclusão se refere a realização da igualdade política entre os atores envolvidos no desenho institucional intencionado ao debate democrático, compreende desde a construção de suas normas, e a repercussão das mesmas ao definir a composição (presença dos atores) e regras para manifestação das opiniões dos atores envolvidos no processo de discussão (voz).

Tendo como norte esta premissa, a análise da presença e voz do Ciamp Rua Curitiba teve por início a exposição do seu desenho institucional a partir das legislações que o normatizam (decreto de criação e regimento interno). O objetivo era o de identificar as regras que delimitam a garantia da inclusão e conhecer sua arquitetura institucional.

Posteriormente se deu a análise da presença, que teve por premissa identificar a composição do Comitê, seus membros e direitos a eles garantidos, tarefa que só possível com a leitura analítica das atas e listas de presença. Esta ação permitiu distinguir o recorte temporal da pesquisa - 2013 a 2019 pelo período de gestão do governo municipal, uma vez que a análise documental não identificou ciclos de mandatos do colegiado, tampouco processo eleitoral para definição dos mesmos. Portanto, há a 1ª gestão, que corresponde aos anos de 2013 a 2016 e a 2ª gestão, que teve início no ano de 2017 e término em 2020, porém devido ao limite de tempo para execução da pesquisa, optou-se com encerrar a análise no ano de 2019.

No que concerne a segunda gestão, devido ao processo de substituição de representações da sociedade civil, houve a necessidade de subdividi-lo em três

grupos. Esta escolha metodológica respeitou o fato de que parte das representações desta gestão foi convidada para o número total de reuniões realizadas no período, e outras duas partes para um número total menor. Diante destes cenários, as representações da sociedade civil expressam diferentes percentuais entre si em relação as representações do governo, o que deve ser considerado para uma análise coerente da expressão participativa destes atores e segmentos.

A composição governamental é informada na lei de criação do comitê, cujo processo de seleção é realizado por indicação. Ao contrário da composição da sociedade civil que deve ser submetida a eleição entre seus pares. Porém, a análise do acervo documental não identificou a realização de processo eleitoral, portanto, a composição deste segmento foi localizada nas atas e listas de presença, bem como, em expedientes normativos da Fundação de Ação Social.

Os dados para tratamento das variáveis **presença** foram captados nas atas e listas de presença das reuniões. A análise do acervo documental do Comitê identificou a realização de 58 reuniões, sendo 13 da primeira Gestão e no período seguinte 42. Os dados foram organizados em planilhas Excel e submetidos a análise combinada dos seguintes filtros que orientaram esta captação: (i) período de gestão, (ii) qualidade da presença - se titular, suplente, convidado ou público externo, (iii) segmento - sociedade civil e governo, (iv) representação - entidades e órgãos, (v) presença - se compareceu ou faltou.

Os percentuais identificados foram apresentados em tabelas e gráficos e revelam a relação da assiduidade e ausência em relação ao número total de reuniões de forma geral e em cada gestão. As distinções comparativas entre os segmentos e representações teve o objetivo de averiguar a frequência da presença tendo em vista as normas que regulam a participação. Os resultados apoiaram a análise acerca da inclusão enquanto resultado do engajamento político expresso na assiduidade no debate, bem como o identificar a ausência, sendo que ambas variáveis podem dar pistas sobre o enfraquecimento da perspectiva de igualdade democrática na plenária já que refletem a concretização ou não da paridade garantida pelas normas.

Na sequência as vozes dos atores foram investigadas, tendo em vista que a igualdade política não se dá apenas pela presença, mas a manifestação importa e revela pistas sobre a capacidade da democracia ser garantida no processo deliberativo. Para a captação da voz foi necessário um processo sistemático de leitura e releitura de um universo de 49 atas - 15 da primeira gestão e 34 da segunda.

Os dados extraídos foram organizados em planilha Excel com a orientação dos seguintes filtros: (i) eventos - reuniões, se ordinária ou extraordinária, (ii) segmento - sociedade civil ou governo, (iii) representação - entidades e órgãos. Posterior a esta pré análise, as menções dos atores foram submetidas as seguintes categorias: **(a) tipo de fala** - (i) propositivas, (ii) explicativas, (iii) indagativas e (iv) expositiva; **(b) tema da fala** - (i) dinâmica organizacional; (ii) política municipal; (iii) assistência social; (iv) habitação; (v) segurança alimentar; (vi) trabalho; (vii) saúde; (viii) segurança pública; (ix) educação; (x) mobilidade; e (xi) sistema de garantia de direitos.

A decodificação dos temas expressos nas menções possibilitou identificar a frequência dos assuntos pautados no debate do Comitê colegiado e vocalização dos atores. A análise foi combinada e comparativa, de modo a revelar percentuais distribuídos entre os segmentos e representações no universo de cada gestão e de forma geral. Para tanto o uso de tabelas e gráficos ilustram o resultado do tratamento dos dados, os quais foram analisados com o objetivo de identificar a frequência das categorias de pauta e a distribuição dos assuntos a elas inerentes.

Posteriormente houve a mensuração da frequência da manifestação das vozes das representações, sua distribuição entre os segmentos de acordo com os períodos de gestão. Esta análise informa a relevância de determinados temas na agenda do Comitê, dá pistas da capacidade de avanço no alcance dos objetivos desta instituição participativa e apresenta elementos quantitativos que informam a manifestação da inclusão política no processo dialógico.

O último capítulo, por fim, apresenta as considerações finais. Os resultados da pesquisa são considerados de acordo com os seus objetivos específicos, bem como os limites que surgiram no caminho desta investigação. Os limites e

possibilidades da prática de gestão participativa do Comitê são considerados como perspectivas para novas investigações que possam contemplar avanços em políticas públicas para população em situação de rua.

3. A PARTICIPAÇÃO NOS MODELOS DE DEMOCRACIA

A democracia e a participação são campos teóricos de interseção necessária para a concretização do que se entende por cidadania enquanto práxis resultante de um estado democrático. A participação é assumida como estrutura indispensável para a democracia contemporânea influenciada pelo pensamento clássico rousseauiano de soberania popular (PATEMAN, 1992). Em expressão representativa, passa a cumprir o papel de escolher aqueles que serão “guardiões” da vontade de todos, tendo a soberania popular como condição primeira de liberdade (NASCIMENTO, 1991). Portanto, pode ser entendida como linha democrática que une outros atributos dessa forma de governo, tal como a transparência, o controle popular, o julgamento ponderado e a própria inclusão dos cidadãos (SMITH, 2009).

Os adjetivos que transitam na democracia a definem como lugar ativo de ação dos cidadãos nos modelos que atravessam a contemporaneidade, de modo a relacionar o aspecto conceitual com a noção de participação cidadã. Para Nobre e Coelho (2004)¹, no debate contemporâneo quatro modelos teóricos se destacam quando se discute os aspectos que regulam a participação e deliberação dos cidadãos na democracia, quais sejam: 1) competitivo elitista; 2) pluralista; 3) participativo; e 4) deliberativo.

Mas a escolha por um regime democrático não encerra o debate acerca de como fazer para que a opinião, a preferência e a escolha das pessoas sejam efetivamente consideradas pelo Estado. Diante da possibilidade de competir, a representação se mantém alvo de monopólio, de corrupção e de permanência de elites econômicas que detêm o poder político de forma a nutrir a desconfiança dos cidadãos nas instituições políticas (ALMEIDA, 2010). O século XXI reedita a crise de

¹ O autor sustenta que os modelos de teoria da democracia que mais têm influenciado o debate contemporâneo estão amparados na organização de David Held (1987), o qual organiza a teoria democrática em cinco modelos: 1) competitivo elitista; 2) pluralista, 3) legal - “nova direita”; 4) participativo e 5) deliberativo. Para esta parte da dissertação, que se identifica com o estado da arte da democracia participativa, optou-se por não tratar do modelo “nova-direta”, por compreendê-lo parte do modelo “competitivo-elitista”, pelos autores (NOBRE E COELHO, 2004).

representação política e a disputa é por uma democracia ativa, de exercício narrativo e de cidadãos protagonistas de decisões, não mais coadjuvantes em uma democracia de autorização que encerra a participação via sistema eleitoral e delimita a voz do povo pela representação (ROSANVALLON, 2017).

De acordo com Bobbio (1986), o cenário da democracia representativa não concretiza o ideário da igualdade política, tampouco o de justiça social atribuída como consequência de um estado de soberania popular. Para o autor, é relevante identificar que, embora não se altere o princípio doutrinário antigo, no qual o titular do poder político é sempre o povo, a democracia representativa enfraquece o governo popular. Nobre e Coelho (2004), por sua vez, compreendem que esse método eleitoral, além de gerar a desagregação da sociedade civil, estabiliza a luta social com a institucionalização da própria luta política.

Quando se fala de participação nos modelos de democracia, o teórico de destaque na construção do modelo competitivo elitista é Joseph Schumpeter. Segundo o autor (1961), é impossível delinear a democracia com os ideais rousseauianos numa conjuntura de amplo desenvolvimento econômico industrial e com uma sociedade em que os indivíduos são motivados essencialmente pelo egoísmo. A democracia, na visão de Schumpeter, é reduzida a uma questão de método, dissociada dos fins, dos valores e dos interesses que animam a luta dos atores coletivos (BORÓN, 2010).

Para Rego (1994), o enquadramento normativo de competição pelo voto dado pela corrente schumpeteriana é, portanto, consequência da incorporação da vida social na vida política. A mediação desta relação é dada pelo mercado econômico em expansão, o qual está inclinado a atender necessidades individuais. Os termos democráticos são sustentados pelas premissas do liberalismo econômico que visa assegurar os direitos de liberdade individual e manutenção da ordem social sem as interferências do Estado (GOHN, 2011) e sem a participação direta dos cidadãos no governo.

Ao cidadão, cabe o voto como moeda de troca para consumir bens públicos; já aos políticos, a representação de um empresariado organizado nas instituições partidárias a fim de disputar as preferências dos consumidores eleitores. A interação

entre esses atores é determinada pela concepção racional de vantagem e utilidades (AMANTINO, 1998). Percebe-se que, ao defender a democracia representativa, a concepção procedimental é desvinculada de um ideal político.

Na democracia competitiva procedimental, o cidadão é apenas produtor de elites políticas. Nas palavras de Schumpeter, “o cidadão típico, por conseguinte, desce para um nível inferior de rendimento mental logo que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma maneira que ele mesmo imediatamente reconheceria como infantil na sua esfera de interesses reais” (1961, p. 313). Desse modo, faz-se necessário que a participação esteja delimitada de forma a expressar a liberdade de escolha, em um arranjo de competição (HELD, 1987) entre grupos com poder econômico para formação de uma maioria com a transferência de racionalidade deliberativa homogênea para todo o sistema político (AVRITZER, 1999).

No modelo competitivo elitista, o único direito de participar do cidadão é expresso na escolha do líder decisor para, posteriormente, afastar-se do campo político — cabendo aceitar as deliberações do grupo que elegeu, com a possibilidade apenas de não reeleger o grupo em caso de insatisfação (AMANTINO, 1998). Ainda que haja garantia do pluripartidarismo de competição como premissa constitucional para a disputa eleitoral, o autor desse modelo “não achava necessário o sufrágio universal; ele pensava que as qualificações quanto à propriedade, à raça ou religião eram, todas, perfeitamente compatíveis com o método democrático” (PATEMAN, 1992. p.13-14). Desta feita, a participação do cidadão acabava por fazer a manutenção de procedimentos voltados para uma democracia eleitoral dissociada de quaisquer ideais, reduzida a um tipo de arranjo institucional.

Dahl (1997) buscou ampliar o enquadramento normativo daquela disputa eleitoral com a formulação do conceito “poliarquia” para modelar uma teoria de democracia pluralista. O referido conceito estrutura o modelo e tem como premissa a distribuição dos recursos de poder entre diferentes grupos para que haja clivagens entre eles e assim a disputa do poder passa a ser não hierárquica no aspecto econômico (NOBRE; COELHO, 2004). Para Dahl (1997), é o modelo mais eficaz para a democracia, pois, entre os benefícios, facilita a participação e o acesso da sociedade às decisões governamentais.

Os procedimentos poliárquicos visam garantir aos cidadãos “oportunidades plenas de formular e expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva e tê-las igualmente consideradas na conduta do governo” (DAHL, 1997, p.26). Ao alinhar o atributo participação com o conceito de poliarquia, o autor acredita que o engajamento do indivíduo possa se expressar para além do sufrágio eleitoral. A garantia de inclusão e de competição política exercida como direito de liberdade de expressão² (DAHL, 1997) torna a democracia permeável ao controle da responsividade de um governo justamente no que tange seu objetivo básico: garantir os direitos de liberdade (LAUTH, 2013).

De acordo com Pereira (2014), Dahl defende o sufrágio eleitoral por ser instrumento que pode garantir a igualdade política no que diz respeito à inclusão da diversidade de identidades étnicas, raciais, religiosas, de gênero, de ideologias políticas e de inúmeros modos de vida que ilustram e reorganizam a sociedade civil. Para Held (1987), Dahl critica o modelo elitista quando configura a redução da legitimidade representativa aos grupos de poder econômico. Como vemos, a defesa da igualdade política faz parte de procedimento em que a disputa é a espinha dorsal, com a possibilidade de clivagens entre grupos minoritários para ocupar as instituições, dispondo “uma concepção de poder bastante mais larga que a do modelo elitista” (NOBRE; COELHO, 2004, p.32).

A racionalidade deliberativa determina a legitimidade dos modelos de democracia elitista e pluralista, nos quais a participação do povo é transferida para a representação por governantes que melhor podem atender os interesses da maioria (HELD, 1987). Esses modelos deixam de informar que mesmo em contexto de pluralidade política — sufrágio universal, como instrumento para a competição política, não consideram variáveis que obstaculizam a participação de minorias políticas. O processo histórico de desigualdade socioeconômica e exclusão social que esses grupos sofrem impacta sua formação política, que pode ser expressa por apatia à democracia, deixando-os vulneráveis às oligarquias que permanecem em disputa entre si para a conquista do voto desses segmentos (BOBBIO, 1986).

² Direito de formação e de adesão a organizações, ao voto, a eleições livres e idôneas e à disputa de apoios para concretizar a elegibilidade de cargos políticos e públicos.

Respostas a esses modelos que preconizam a participação como prática de legitimação de governo podem ser encontradas na corrente denominada participacionista (RIBEIRO, 2004) ou contra hegemônica (SANTOS; AVRITZER, 2003). Nela, desenha-se o modelo participativo de democracia e reafirma-se a participação dos cidadãos como eixo condutor da democracia direta, à guisa de seu valor clássico. Como porta-vozes do modelo participativo, temos Bachrach, Pateman e Poulantzas, entre outros³, que se debruçaram sobre as perspectivas rousseauianas de soberania do povo como um bem inalienável (RIBEIRO, 2004).

Como afirma Pateman (1992), embora Rousseau seja o teórico da participação por excelência, suas premissas não estavam voltadas para uma sociedade industrial e tecnologicamente globalizada como a nossa. No entanto, não é um exercício difícil adotar, com sentido atual, o entendimento dele de que participar das decisões de um governo significa “bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais” (PATEMAN, 1992, p. 35).

Desse modo, se para os modelos hegemônicos a minoria dirigente é defendida por melhor decidir no nível nacional, de acordo com RIBEIRO (2004) Bachrach, por seu turno, defende que a participação representativa não deveria ser regra transposta para os níveis “intermediários e inferiores de tomada de decisões políticas, que estão mais próximos e afetam primeiramente a vida do homem comum (RIBEIRO, 2004, p. 225). O poder deveria estar descentralizado e nas mãos daqueles que expressam as demandas, ou seja, do povo. E nesta premissa o modelo de democracia participativa busca viabilizar o exercício deliberativo cotidiano que se dá em instâncias locais — associadas em redes que atuam de forma constante e que resultam na sustentação da aprendizagem democrática para a formação política cidadã (PATEMAN, 1991).

No entanto, isso não significa a inexistência das instituições representativas, mas a essas reserva-se o dever de realização da vontade dos cidadãos, pois uma vez que o escopo do processo deliberativo é aumentado para que haja a descentralização do poder decisório (NOBRE, 2004), a outra face é exposta, qual seja, a face do poder comunitário. A esse poder não se reserva apenas a

³ Para discussão mais aprofundada, remeto o leitor a Gohn (2011), Nobre e Coelho (2004) e Santos e Avritzer (2003).

possibilidade de competir nas tomadas de decisões da agenda de um governo, como defendem os pluralistas, mas, sim, de ter vinculado aos temas de governo sua realidade, de forma a conduzir os vieses de delimitação das políticas públicas (BACHRACH; BARATZ, 2011).

O modelo participativo, como herdeiro dos movimentos emancipatórios do pós-guerra (SANTOS; AVRITZER, 2003), contesta o modo de produção capitalista. Nesse sentido, assume que um governo deve estar inclinado a “superar as desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades (...) e que resulta em déficits de formação política” (NOBRE, 2004, p.33). Por essa razão, o conceito de “participação” é importante para os teóricos participacionistas, pois na democracia participativa ela é “educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos” (PATEMAN, 1991, p.61).

A abordagem da democracia participativa assevera que os procedimentos estejam voltados para a quantidade de pessoas que são convocadas a participar. Esse princípio pode sugerir a democracia de massa, pouco preocupada com a capacidade de decisão dos envolvidos, mas há uma preocupação pedagógica desenvolvida à medida que as instituições estejam disponíveis para aferir a vontade da maioria e, portanto, para partilhar o poder de conduzir um projeto societário e não apenas de governo (RIBEIRO, 2004).

Isto posto, Pateman (1992) caracteriza o modelo participativo como aquele em que se exige o *input* máximo do cidadão para que suas escolhas entrem no processo decisório. O resultado da inclusão — ou entrada (*input*), dos sujeitos na construção de deliberações do governo não se expressa em melhores políticas públicas que atendam a realidade em perspectiva clientelista, mas, sim, que impacte e influencie cada participante. É necessário, ainda, que exista uma forma *feedback* capaz de conectá-los de modo sistêmico para que todo o processo de participar seja orgânico.

Os teóricos do modelo “democracia deliberativa”, por sua vez, instituíram procedimento para a retórica participativa, pois também visam reintroduzir o princípio de soberania popular (TATAGIBA, 2003) e surgem no debate político com os da

democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2003). Dentre eles, segundo Nobre e Coelho (2004), Jürgen Habermas destaca-se ao apresentar um modelo em que há fusão da “concepção de autonomia pública da teoria política republicana (vontade geral, soberania popular), com a concepção de autonomia privada da teoria política liberal (interesses particulares, liberdades individuais)” (LUBENOW, 2010, p. 231).

O procedimento deliberativo proposto extrai as premissas da teoria do discurso deliberativo. De acordo com AVRITZER (1999) os procedimentos que normatizam a comunicação é que dá o êxito a política e não apenas a ação coletiva dos cidadãos. O procedimento participativo “conta com a *intersubjetividade de ordem superior* de processos de entendimento que se realizam na forma institucionalizada das deliberações, nas instituições parlamentares ou na rede de comunicação dos espaços públicos políticos” (HABERMAS, 1995, p. 47). Nele o cidadão compõe a esfera pública, construída pela na contemporaneidade multicultural com mulheres, negros, trabalhadores, desempregados e minorias raciais outrora excluídas – com o ensejo de incluí-los no processo democrático e defini-lo com pluralidade (GOHN, 1995).

Trata-se do pluralismo político, aspecto ideal para articular o diálogo deliberativo num exercício cooperativo de poder que os iguala, embora com preferências que os individualizam. Ao contrário de Habermas, que atribui ao modelo deliberativo a possibilidade de consensos satisfatórios, Cohen (1989) observa que há dificuldades de tê-lo como produto final da deliberação. De acordo com o autor, a diversidade comporta divergências, assim, “o foco da deliberação está nas maneiras de avançar os objetivos de cada parte (...) todos também procuram chegar a decisões aceitáveis para todos que compartilham o compromisso da deliberação” (COHEN, 1989, p. 23, tradução nossa).

As críticas ao modelo deliberativo apontam estímulo às premissas liberais e à responsabilização da sociedade civil para com as demandas sociais com minimização do Estado. Pateman (1992) salienta que o método deliberativo incentiva a institucionalização da participação cidadã, de modo a gerar efeito contrário ao desejado para o engajamento civil, o que denomina “pseudoparticipação”. Considera-se que o método favorece uma concepção de participação sem envolvimento cívico perene, de forma descolada da noção de interdependência e

resiliência que as decisões de democracia direta estimulam (DAGNINO, 2002; QUINTÃO, 2014).

Outros teóricos modelam a democracia deliberativa e, tal como John Rawls, Joshua Cohen e James Boham. O primeiro, está preocupado com a lealdade da sociedade civil à democracia, ao reconhecer que a capilaridade deste regime expressa um conjunto de fenômenos desiguais de ordem social e econômica, que podem a curto prazo corroer qualquer dimensão de igualdade política (MOUFFE, 2005). Interessado em nutrir a dimensão moral das instituições liberais, de modo a evitar a inclinação da esfera pública a outro arranjo político, lança um olhar de equidade para as regras constitucionais.

Os princípios que regem o processo democrático de Rawls, asseguram que a deliberação política deve estar sustentada pela equidade, com a garantia do maior benefício possível aos membros menos privilegiados da sociedade. Seu esquema de democracia sugere princípios ancorados nos valores de liberdade e igualdade, os quais direcionam as instituições a uma sociedade em que cidadãos iguais tem direitos e deveres (ZAMBAM, 2018). Porém, acredita que apenas algumas instâncias podem legitimar o agir deliberativo com normativas que assegurem estes princípios, o que desloca a participação deliberativa para determinados temas da agenda política. Rawls justifica esta necessidade por acreditar que os riscos à igualdade não são provenientes da desigualdade econômica, mas derivadas de problemas procedimentais e morais que pedem sua restrição a partir da participação regulada em: simbólica, agencial e comunitária. E destas, apenas a participação comunitária indica o impacto da escolha individual na vida política pública, ao convocar os cidadãos para a responsabilidade da decisão coletiva (SCALOPPE, 2015).

Cohen (1989) é propositivo de um método deliberativo que estimule a articulação de diálogos e suas preferências individuais. O autor assevera que é preciso estratégias para alcançar o valor substantivo da democracia, qual seja, o bem comum. A dificuldade dessa interação é observada e leva em conta que “o foco da deliberação está nas maneiras de avançar os objetivos de cada parte (...) todos também procuram chegar a decisões aceitáveis para todos que compartilham o compromisso da deliberação” (COHEN, 1989, p. 23. Tradução nossa).

Como destaque deste procedimento, vale citar alguns de seus postulados que se reivindicam imparciais para que as decisões regulatórias do bem comum garantam a igualdade, a partir de regras procedimentais de argumentação: (i) cada participante tem oportunidade igual de ser ouvido, de introduzir tópicos, fazer contribuições, de sugerir e criticar propostas. A tomada de posição sim/não somente é motivada pela força não coercitiva do melhor argumento, (ii) as deliberações políticas devem ser concluídas levando em conta a decisão da maioria, devido sua razoabilidade, sem que afete a possibilidade de a minoria construir o convencimento do contrário; entre outros (FARIA, 2000).

A qualidade do procedimento democrático é reforçada por Bohman (1996), que direciona um chamado às instituições públicas, para que qualifiquem seus métodos de promoção do debate público. Para tanto, a produção do consenso deve ser resiliente em solucionar problemas que necessitam da cooperação e coordenação de um arranjo político sistêmico (BRAGA, 2015). Tal como os demais críticos, a repaginada que o autor faz no procedimento do agir comunicativo deliberativo tem por objetivo fortalecer a participação da sociedade civil, mas com enfoque em sua inclusão no arranjo administrativo de governança pública.

O direcionamento de Boham propõe o alargamento da esfera pública de Habermas, uma vez que está preocupado que o diálogo entre os atores da sociedade civil seja interseccionado com o poder público governamental, para que cause impacto efetivo em sua dinâmica decisória. E o alcance deste propósito se dará com a formatação de “esferas públicas políticas que monitoram as instituições, bem como dos fóruns de participação direta que promovem uma postura mais ofensiva dos atores públicos”, com repercussão legitimadora do processo deliberativo (PINTO, 2016.)

Mouffe (2005) aponta que a busca pelo consenso racional entre sociedade civil e governo expõe o projeto deliberacionista a uma forma de acordar com a democracia liberal a estabilidade de suas instituições através de consensos racionais. Como contraponto, propõem um modelo de democracia que seja capaz de produzir a participação plural, que lide com a realidade de conflitos advindos da disputa de poder e seu antagonismo. Trata-se da democracia agonista, e sua tese advoga “... que a objetividade social é constituída por meios de ato de poder. Isso

implica que qualquer objetividade social é em última instância política e que ela tem de mostrar os traços de exclusão que governam a sua constituição” (MOUFFE, 2005, p.19).

O interesse em constituir novas formas de poder está no centro da proposta do modelo agonístico, por acreditar que esta é a questão principal da democracia em si. Tendo em vista que o poder é constitutivo das relações de trocas, como uma necessidade intrínseca aos indivíduos e grupos sociais, qualquer modelo que busque eliminá-lo seja pela legitimidade de um, ou harmonia entre todos, torna-se uma proposta falaciosa. A proposta do pluralismo agonístico está interessada em constituir formas de poder que estejam combinadas com os valores democráticos, para tanto distingue a “política” dos atores que a constituem (MOUFFE, 2005, p.20). A política é compreendida como unidade criada a partir do contexto de conflitos e diversidade dos atores, portanto a elaboração de convergências não elimina as oposições, pois superada a visão de o outro como “inimigo” seu novo lugar político de “adversário” pode estabelecer a conversão das opiniões através das confrontações participativas (MOUFFE, 2005, p. 20).

Como vemos, o conceito de participação é construído paralelamente ao movimento de renovação da democracia no contexto de confluência e disputa de projetos políticos-societários de modo a estabelecer novas conexões institucionais e com a sociedade de modo geral. O Brasil faz parte desse movimento de transformação da democracia e, portanto, das práticas de participação na vida política, como veremos a seguir.

3.1 OS ARRANJOS DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 definiu, a um só tempo, novos compromissos com a organização político-financeira e político-social e uma nova engenharia institucional voltada à descentralização e à reorganização dos papéis administrativos dos entes federados (União, Estado, Distrito Federal e Município) e respectivos poderes de governo e peso deliberativo nas arenas decisórias do Governo Federal (SOUZA, 2001; DAGNINO, 2002). Entre os compromissos político-sociais, foram inaugurados os novos mecanismos de participação popular para legitimar o desenho de democracia representativa e participativa de forma a incluir o cidadão nos

diversos ciclos das políticas públicas e a impactar a gestão pública com o controle social dos atos (SOUZA, 2001).

A gestão descentralizada inclui a população nos diversos ciclos das políticas públicas, inaugurando desenhos participativos para partilha de poder e de responsabilidades. É nesse contexto que se inserem os conselhos gestores — foco desta pesquisa, orçamentos participativos e conferências de políticas públicas⁴. Para Gohn (2011), esse arranjo incorpora conceito de governança local que “diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes, tanto da sociedade civil como da sociedade política” (GOHN, 2011, p. 44).

Nessa linha, o projeto integra a sociedade civil aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado. Trata-se de fusão dos órgãos que compõem a esfera do poder público e dos setores que animam a sociedade na dimensão privada, concomitantemente à adoção dos valores de controle social e transparência nos processos que desenham as políticas públicas (GOHN, 2011). Dessa forma, há controle social indireto naquelas instituições, ou seja, participação popular por meio de mecanismos ou instituições colocados à disposição, de modo a redefinir o caráter da participação, tornando-a parte de um arranjo de procedimentos para o modelo de democracia participativa deliberativa (LUCHMANN, 2006).

Especificamente sobre os conselhos gestores e os comitês participativos, há funções básicas que definem a importância dessas instituições participativas. O caráter, as atribuições e as competências podem ser de ordem: (i) consultiva: com atuação no processo de planejamento das políticas — propondo critérios que podem definir os parâmetros e a extensão, podem emitir pareceres e sugerir ações; e (ii) deliberativa: têm a responsabilidade de elaborar propostas orçamentárias, formular estratégias e diretrizes a serem observadas na construção das peças orçamentárias e demais instrumentos que demarcam as diretrizes de execução das políticas públicas (MENDES, 2001; IPEA, 2013; MATOS; THEODORO, 2014).

Há, ainda, funções que asseguram o princípio de controle social e transparência quanto à gestão do orçamento público como: (iii) fiscalizadora:

⁴ Sobre o funcionamento do orçamento participativo ver Avritzer (2008) e Fernández (2010). Detalhes das conferências em Baggio (2006).

relevante para assegurar a correição do financiamento público, prevenir a corrupção e atos ilícitos do governo e atribuir ao conselho o papel de apurar irregularidades e proceder a encaminhamentos legais; e a (iv) normativa: que se assemelha (e é concomitante) à função deliberativa, pois é responsável pela composição de diretrizes que orientam a administração pública (IPEA, 2013; MATOS; THEODORO, 2014).

As experiências participativas na forma de conselho já eram vivenciadas antes da Constituição Cidadã⁵, mas proliferaram significativamente nas últimas duas décadas. Em destaque nas políticas de cunho social, os conselhos demonstraram ser instância de participação cidadã com potencial democrático que expande a escala da democracia participativa pela representação (AVRITZER, 2010). A capilarização numérica desta instituição é impressionante: em âmbito nacional há registro de 28 conselhos, os quais pulverizam na esfera estadual e somam mais de 700, sendo que em âmbito municipal ultrapassam a marca dos 40 mil (IPEA, 2018).

Contudo, o fator quantitativo não reflete necessariamente a existência de elementos democratizadores nas políticas às quais estão vinculados. Como alerta Carneiro (2002), os conselhos permitem que as posições dos atores sejam mais ou menos articuladas de forma representativa e, nessa dinâmica, há disputa de poder. Isto posto, a intensidade e a potencialidade de um conselho gestor de ser *locus* de decisões legítimas estão vinculadas às regras que circunscrevem o jogo deliberativo instituído por essa instituição via regimentos e normas de criação.

Sendo o comitê participativo nosso objeto de pesquisa, é importante citar que não está gestão das bacias hidrográficas do Brasil, apresentando prevalência de estudos quando se trata gestão compartilhada na forma de comitês participativos (JACOBI; FRACALANZA, 2005; GUARANÁ; FLEURY, 2008; MATOS; THEODORO, 2014). Isto posto, observou-se os comitês estão implementados na gestão participativa de temas recém-incluídos na agenda de governo que evocam a discussão em torno de políticas públicas difusas⁶.

⁵ Ver Abers e Almeida (2019) e Gohn (2011).

⁶ O estado do Paraná por exemplo, conta com o Comitê de acompanhamento da política de promoção e defesa dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais; Comitê

As novas instituições participativas têm como maior competência a deliberação, a institucionalidade, o potencial democrático e a capilaridade territorial que transformaram a outrora participação popular em participação cidadã. Para Lavalle (2011), a participação cidadã significa mudança de qualitativo da prática política uma vez incorporada nas discussões dos diversos setores mobilizados pela redemocratização.

Para além da requisição de direitos, a Carta Magna incorporou a noção de cidadania pelo tripé dos direitos sociais, políticos e civis. Essa inserção ressignificou a cidadania passiva — outorgada pelo Estado e que tutela os sujeitos sociais no ideal da moral e do favor. A cidadania ativa inaugurada em 1988 diz respeito a uma sociedade em que há cidadão incluído nas instituições políticas com direitos e deveres. Essa condução estabeleceu a ideia da participação cidadã, um conceito ancorado no ideal de universalização dos direitos sociais que amplia a cidadania e remete às instituições uma nova compreensão sobre o caráter do Estado, com a definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público de maior inclusão da sociedade civil (GOHN, 2011)

Por outro lado, Luchmann (2006) afirma que os novos sentidos da institucionalização da participação podem refletir como fragilidades no que tange a capacidade de reivindicação coletiva. As instâncias decisórias passaram a incorporar o conceito de democracia gerencial — caracterizada, entre outros pressupostos, pela adoção de instrumentos de gestão típicos do setor privado, com vistas a reestruturar o âmbito político-institucional. Luchmann (2006) aponta que a adoção de novas formas de gerenciar a participação podem neutralizar os pressupostos da democracia participativa.

Esse resultado é conferido como parte das transformações que a sociedade civil vivenciou a partir de 1985. O surgimento da pluralidade de novos atores e formas de organização, a exemplo das organizações não governamentais — ONGs, e todo cenário do terceiro setor ampliado na década de 1990, expressa engajamentos políticos diversificados que podem forjar os respectivos discursos

participacionistas pela linguagem dos direitos humanos (GOHN, 2006; LAVALLE, 2011).

É preciso ter em vista que os procedimentos adotados pelas novas instituições participativas estão fundados na legitimação das decisões públicas a partir de processo de discussão plural e coletiva, aos moldes do projeto habermesiano. Para Luchmann (2006), os limites delas dizem respeito à suposta neutralidade dos elementos que constituem a dimensão de poder e interesses e às desigualdades sociais e econômicas que subjazem às instituições participativas e que necessariamente conduzem a capacidade de participação individual e coletivamente. E há ainda certo constrangimento da participação cidadã na medida em que a formação da esfera pública pelo horizonte da democracia não exclui as disputas de projetos antagônicos. Logo, os processos de construção da deliberação “são atravessados por conflitos, por diferenças de interesses, de correlação de forças políticas e de recursos — simbólicos e materiais” (LUCHMANN, 2006, p. 24)

Portanto, o arranjo participativo brasileiro instaurado pela Constituição de 1988, embora centrado na cidadania como horizonte de integração, pode sofrer impactos da cultura política hierárquica e autoritária do Brasil. O ranço dessa cultura colonial ainda se expressa no imaginário da população e organiza as elites econômicas do país que influenciam diretamente as dinâmicas das instituições participativas e, portanto, as políticas públicas (PAOLI, 1991).

Sendo assim, não basta que as instituições participativas sejam instituídas formalmente como resposta constitucional. Com isso em vista, justifica-se o interesse de pesquisadores nas chamadas inovações democráticas e nas transformações da participação como categoria política (SMITH, 2009; AVRITZER, 2010; CUNHA, SILVA, 2010). Com respaldo nos estudos de desenho institucional, as pesquisas apontam o quanto a ideia de governança que circunscreve os novos mecanismos de participação social dependem das regras que as delimitam para que possam alcançar o propósito de cooperação entre Governo e sociedade civil (MATOS; THEODORO, 2014).

Identificar o lugar da participação cidadã nas inovações democráticas parece ser desafio pertinente. Tendo em vista que “o processo de desenho institucional se

baseia no conhecimento e na previsão; é deliberado, intencional, explícito e enraizado na racionalidade estratégica” (MATOS; THEODORO, 2014, p. 210), suas regras podem tanto constranger os valores de cooperação dos envolvidos como aprofundá-los. Diante do desafio, apresentamos, a seguir, algumas inovações democráticas e reflexões acerca dos elementos importantes a se considerar em um desenho de instituição participativa.

3.2. LUGAR DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS

A disputa entre os modelos de democracia está na própria conceituação da participação visto que sua semântica se metamorfoseou paralelo ao amadurecimento e à reorganização das democracias. As divergências de projetos societários situados entre os paradigmas dos projetos de democracia liberal — interessada na expansão econômica, e social — com foco na emancipação social, implicaram na transformação do Estado e da sociedade civil⁷ e consequente ampliação de desenhos participativos (QUINTÃO, 2014).

Dessa forma, os estudos na área comparam os desenhos participativos entre si ou, ainda, entre semelhantes. O método comparativo mostra como instituições⁸ idênticas no aspecto normativo podem ser influenciadas a partir do contexto político local de modo a impactar a concretização da gestão participativa. Fernandes e Coelho (2010) detectaram que em conjunturas políticas de gestão governamental centralizadora do poder político a participação cidadã não é incentivada e a inovação democrática fica restrita a uma cultura política pouco afeita ao diálogo, sem construções de consenso para tomadas de decisões e, portanto, esvaziada de propósito.

Fung (2004) vê nas inovações democráticas, as quais denomina minipúblicos, a possibilidade de impactar a cultura política da população mesmo que não atendam

⁷ Sobre os limites que determinam a disputa de poder entre sociedade civil e Estado, ver Dagnino (2002).

⁸ O conceito de instituição que norteará esta pesquisa advém da teoria institucionalista. Uma instituição pode ser definida por um conjunto de práticas sociais, organizadas por regras que conduzem um tipo de modelo de interação entre os indivíduos (NEALE, 2020). No que tange as instituições participativas, compreende os hábitos e costumes que repercutem em negociações caracterizadas em divergências, consensos, abstenções e decisões construídas a partir de regulações legislativas, e das práticas precedentes que induzem o rol de decisões e acordos tácitos que formam sua “cultura institucional”, ou seja, o seu tipo de prática cidadã.

a desejabilidade de maior inclusão dos cidadãos. Trata-se da democracia participativa em escalas menores, de forma a restringir o número de cidadãos que podem decidir. A modelagem dessas inovações pela democracia deliberativa pode interferir no intuito de extrair a razão pública, relacionada à vontade todos, e servir apenas como projeção dela, sendo de fato uma democracia representativa em menor escala que pode levar a deliberação pública ao “destronamento de suas pretensões de legitimidade” (DRYZEK, 2004, p. 41).

É importante identificar inovações democráticas frustradas quanto à desejabilidade de impactar uma estrutura democrática que é sistêmica e complexa. No entanto, Fung (2004) assevera que esses desenhos podem direcionar melhor a formação da opinião pública, legitimar com maior intensidade a decisão de governo e ainda contribuir com a construção de novas narrativas para a democracia participativa e com a cultura política seja em âmbito individual ou coletivo, logo, tornar as regras que regem a democracia em si mais palatáveis. Obviamente, essas transações dependem das concepções e do direcionamento com que as inovações são gestadas. Para o autor, os minipúblicos podem ter as seguintes concepções:

um *fórum educativo* que pretende criar condições quase ideais para os cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos públicos por meio de conversações uns com os outros (...) Um segundo tipo de minipúblico pode ser chamado de *conselho consultivo participativo* porque propõe não apenas aperfeiçoar a qualidade da opinião, mas também alinhar as políticas públicas a preferências meditadas (...) Um terceiro minipúblico pode ser chamado de *cooperação para a resolução participativa de problemas* (...) prevê um relacionamento contínuo e simbiótico entre o Estado e a esfera pública (...) Uma quarta concepção, chamemo-la de *governança democrática participativa*, é mais ambiciosa do que as outras três (...) procura incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas públicas (FUNG, 2004, p. 176 –177).

Amparadas nos argumentos de Fung (2004) quanto aos impactos que cada desenho de minipúblico pode gerar no revigoramento da esfera pública — tanto em relação à modelagem do ideal democrático como ao “aprimoramento da qualidade da participação e deliberação em uma área significativa da vida pública” (FUNG, 2004, p. 175), Faria e Ribeiro (2010) demarcam os efeitos da escolha de determinados tipos de desenho institucional. As variáveis do desenho institucional podem incidir: (i) no caráter da participação e seus vieses; (ii) na capacidade de nutrir, informar e incentivar a cidadania nos participantes, conseqüentemente (iii) na capacidade de incentivar a mobilização popular; e (iv) na sustentação do

relacionamento do Estado com os termos que regem a democracia para o desenvolvimento da justiça social e controle das políticas públicas.

Os desenhos participativos sofrem influência de elementos externos a eles (conjunturas) e faz-se necessário que os desenhistas (criadores) possam captá-los para melhor delimitar o lugar da participação cidadã (OLSEN, 2014). É fundamental compreender que sua dinâmica viva requer processo de avaliação que considere a base intencional da ação humana que incide na projeção dos desenhos institucionais (ALEXANDER, 2011). Afinal, é essa capacidade humana que “torna possível planejar, de forma prospectiva, regras, estruturas, mecanismos, arranjos e mesmo sistemas mais amplos e complexos” (CUNHA, 2014, p.19).

Olsen (2014) define desenho institucional como “um processo que objetiva produzir prescrições, organogramas e planos, geralmente com algumas regras adaptativas para lidar com circunstâncias imprevistas” (OLSEN, 2014, p. 43). Portanto, a projeção deliberada orienta uma expectativa de intervenção conectada entre norma e empiria (CUNHA, 2014), o que significa ter noção de que seus elementos constitucionais sofrem variações, movimento que determina a capacidade do próprio desenho de responder ao objetivo central (OLSEN, 2014).

Desse modo, é possível pensar que há variação na capacidade das inovações participativas de democratizar, de fato, a relação com o governo. Tal constatação é amparada na afirmação de que “o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 47).

Por isso, de acordo com Olsen (2014), entre as questões que precisam ser consideradas pelos *designers* de instituições participativas estão: (i) identificar a conjuntura e seus eventos para definir o melhor momento de avaliar a dinâmica do desenho e os possíveis comportamentos das variáveis; (ii) manter o procedimento institucional vivo, que tende a possibilitar aos *designers* a capacidade de tomadas de decisões que geram impactos a longo prazo, sem necessariamente remodelar a instituição a cada novo evento, mas incrementá-lo ao passo da compreensão dos eventos externos; e (iii) haver regras e normas consistentes e condizentes com a

natureza da necessidade/problema/solução que inaugurou o desenho em questão.

A inovação institucional voltada para a participação e deliberação política deve considerar a respectiva capacidade de modelar as preferências políticas dos cidadãos. Além disso, para que tenha êxito é preciso que considere características dos cidadãos como diversidade, cultura e educação, “incluindo o seu sentimento de fazer parte de uma comunidade democrática” (OLSEN, 2014, p. 64), o que revela outros aspectos a se considerar na projeção de inovações democráticas: as condições socioeconômicas dos cidadãos, uma vez que para estar presente é necessário investir recursos de deslocamento, alimentação, entre outros. São condições que podem obstaculizar e impedir a participação — a exemplo de acessibilidade, informações retidas e pouca transparência, de modo que a comunidade para a qual ela se dirige não saiba de sua existência; elementos que podem dizer sobre qual concepção de participação a inovação democrática se sustenta (CUNHA, 2014).

Smith (2009) reconhece a importância de se superar a polarização teórica quando se trata de analisar o potencial democrático das novas instituições participativas. Para o autor, é impossível escolher um modelo teórico de democracia para avaliar a capacidade de cada inovação quanto ao objetivo de aprofundar as relações democráticas entre sociedade civil e Estado e o contrário reiteraria a abordagem dedutiva “que tenta estipular um significado literal adequado para um princípio político” (SMITH, 2009, p.10, tradução nossa).

Portanto, é razoável compreender a impossibilidade de as inovações atenderem de forma rigorosa os critérios dos modelos democráticos. Essa postura abre o leque das inovações democráticas de forma a captar os melhores elementos que conduzem a participação cidadã para ressignificar a dimensão da representação política (CUNHA, 2014) frente à pluralidade das narrativas e à capilaridade complexa da sociedade moderna (SMITH, 2009). Nesse sentido, tanto os princípios da participação direta que evocam o empoderamento público quanto os princípios deliberativos que reforçam a necessidade da racionalidade complementam-se para renovar o estatuto da participação pela ideia de interdependência política entre sociedade civil e Estado (AVRITZER, 2012).

As mudanças das instituições políticas são necessárias mediante contextos externos e dada limitações típicas dos avanços de suas pautas. Sua intencionalidade é projetada num cenário de incerteza, embora seu escopo seja determinado e irrefutável ao tangenciar o controle social pela participação cidadã nas políticas públicas, por exemplo.

De toda forma, Baggia (2014) assevera que é preciso considerar se as regras destes desenhos estão em sincronia com os valores que determinam a ética dominante do contexto societário em que irá atuar. Portanto, se os desenhos institucionais não são neutros, tal como a democracia não é um sistema em que a participação é homogênea, necessariamente há de disputar as normas que viabilizam seus processos deliberativos.

4 POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA⁹ E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Lopes da Silva (2009) a abordagem sobre a população em situação de rua (doravante PSR) está ligada não só às discussões sobre pobreza, mas também sobre discriminações sociais e ambas podem ser discutidas concomitante ou separadamente, considerando a multidimensionalidade desses fenômenos. Podem também ser debatidas por meio da perspectiva conservadora das relações sociais fundada em juízos de valores moralizantes que buscam, de alguma forma, “psicologizar” e responsabilizar os indivíduos pela vivência da escassez que os termos englobam. Ou, ainda, ser consideradas a partir dos elementos históricos e materiais que as determinam enquanto “questão social”¹⁰ e respectivas expressões como parte do desenvolvimento das sociedades modernas (WANDERLEY, 2007).

Como parte da corrente crítica, há um consenso dos pesquisadores do tema e (MELO, 2015; SILVA, 2017; LEITE, 2017; PEREIRA HORA, 2019; IPEA, 2020, em torno da conceituação de Lopes da Silva (2009), que compreende a PSR como parte de um fenômeno social que se fecundou nas sociedades capitalistas. Enquanto “síntese de múltiplas determinações, cujas características, mesmo com variações históricas, o tornam um elemento de extraordinária relevância na composição da pobreza” e, que exponencialmente cresce desafiante os modelos de políticas públicas voltadas à garantia de direitos sociais.

⁹ Os termos “situação de rua” e, quando aplicável, “população em situação de rua” serão recorrentes neste texto, pois são os utilizados nas políticas públicas do Brasil. Contudo, não entraremos nos méritos antropológico e filosófico que também devem delinear as discussões acerca da temática de modo a questionar a normatividade homogeneizadora das histórias de vida que as terminologias podem sustentar. A discussão acerca de qual a terminologia adequada para se referir às pessoas que estão nas ruas, portanto, sem moradia, é abrangente (CUNDA; SILVA, 2019).

¹⁰ Por não se tratar de uma categoria de análise nos termos marxianos, há uso das aspas no termo “questão social”. No entanto, “questão social” é conceito de análise crítica construído pela episteme do campo de estudos do Serviço Social, muito caro a essa área do conhecimento, diga-se de passagem, pois explicita o objeto da respectiva intervenção profissional. Para incorporá-lo com potencial de totalidade nas explicações quanto às desigualdades sociais, parte de conceitos marxistas como a lei geral da acumulação capitalista. Ver mais em Santos Soares (2012).

Sua caracterização é conceituada no Decreto n. 7.053 de 2009, ao apontar que se trata de

“um grupo populacional heterogêneo que possui em com uma pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou moradia provisória” (BRASIL, 2009, n.p)

De acordo com Ferro (2011), a ausência de pesquisas que dissertem sobre a origem, evolução, caracterização e quantificação da população de rua no Brasil marcou a invisibilidade do segmento. Essa ausência de dados é, em si, um dado importante para fundamentar a normalização com que a sociedade aborda a questão — o apagamento histórico que reverbera em estigmas sociais, e o trato ineficiente das políticas públicas para o fenômeno. As pesquisas começam a surgir a partir da década de 1990 e os resultados ainda apoiam as análises etnográficas, sociológicas e as políticas públicas na compreensão de quem se fala e quando se fala sobre essa população.

Lopes da Silva (2009) revela alguns aspectos sobre o fenômeno “população em situação de rua”, marcando a multiplicidade de fatores que individualmente colaboram para a respectiva formação, caracterização e manutenção na contemporaneidade. Para tanto, refere-se aos dados da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua no Brasil (2008), entre outras¹¹. Essas pesquisas têm em comum a natureza quantitativa e qualitativa, com análises combinadas de variáveis essenciais à investigação da população em situação de rua, tais como: origem, escolaridade/formação, trabalho/renda, faixa etária, sexo, vínculo de afeto (familiar/comunitário), tempo e trajetória/descolamento na rua, estratégia de sobrevivência (dinâmica de acesso aos serviços da rede pública e voluntária) e motivação de ida/permanência na rua.

Como vemos, caracterizar a população de rua é exercício complexo. Aqui, mostramos, de forma sucinta, as variáveis origem, trabalho/renda e formação para

¹¹ Em específico, as pesquisas realizadas pelas prefeituras de São Paulo, Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre. As prefeituras dessas cidades, em parceria com universidade e entidades que atendem a população em situação de rua, realizaram pesquisas sobre o perfil da população em foco a partir da década de 1990, com certa atualização desde então. A prefeitura de Curitiba também realizou as primeiras abordagens censitárias naquela década, contudo, desde 2016 não atualiza os dados.

apresentar uma minuta do fenômeno no Brasil e em Curitiba. Dado que o Governo Federal não faz a contagem censitária do segmento, não se tem a perfilação oficial e atual do grupo (IPEA, 2020). Portanto, respaldamo-nos nos dados da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua no Brasil de 2008, do I (e único) Censo Nacional de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e da Pesquisa Municipal Sobre a População de Rua de Curitiba (2016) articulados com indicadores extraídos de estudos já realizado sobre a temática.

A origem e expansão social do segmento no Brasil está vinculada ao êxodo rural que o país vivenciou a partir da década de 1930, dado o início da transformação de padrão da acumulação agroexportadora para o urbano industrial. Com maior frequência entre o final da década de 1950 e 1980, a imigração interna impactou a história de famílias que viviam da agricultura e foram escoadas para as cidades — grandes polos industriais em formação, principalmente no eixo sul-sudeste, o que culminou na formação do empobrecimento urbano (FAUSTO, 2006; LOPES DA SILVA, 2009; VÉRAS, 2007). Some-se a esse aspecto o início de uma “crise” na capacidade de o mercado brasileiro absorver a oferta de mão de obra em meio à nova ordem econômica vigente entre as décadas de 1980 e 1990 (RAMOS; REIS, 1997). Exemplo dessa conjuntura foi o registro de 2,5 milhões de desempregados entre 1987 e 1990 e o fato de mais de 70% da população brasileira receber à época menos do que o salário mínimo regional (RAMOS; REIS, 1998).

Os dados são ratificados quando comparamos a evolução do processo migratório. Houve aumento da população urbana entre 1940 e 1980 em 32%, enquanto a população rural diminuiu 36,41%. Em 1980, mais da metade da população brasileira vivia nos centros urbanos (67,57%), a exemplo da região Sudeste que cresceu 31,7% em 1970, passando a ter 42,8 milhões de habitantes em 1980 (PNAD, 2015). Os reflexos podem ser identificados na população em situação de rua, a exemplo da cidade de Belo Horizonte/MG que, em 1988, registrou 41,12% de pessoas do grupo oriundas da zona rural. Já na região Sul do país, Porto Alegre/RS aumentou de 9,40% para 31,60% de pessoas oriundas do campo morando nas ruas entre 1990 e 1995 (LOPES DA SILVA, 2009).

Esses dados causam reflexos na trajetória de deslocamento da população em situação de rua na história recente. A Pesquisa Nacional sobre a População em

Situação de Rua¹², realizada pelo Governo Federal entre 2007 e 2008, identificou mudança de status da origem das pessoas empobrecidas que vivem em lugares públicos dos grandes centros urbanos. Demonstrou ainda que no conjunto de 31.922 pessoas entrevistadas 72% declararam vir de áreas urbanas, 45% disseram que sempre viveram no município em que se encontravam no momento da entrevista e 56% informaram vir de cidades do Estado em que se encontravam (BRASIL, 2008).

Os resultados significam que o movimento da população em foco não é originário do fenômeno de migração campo/cidade, visto que ele pouco se expressa na atualidade. Em contrapartida, pode-se afirmar que é desdobramento do êxodo rural que culminou em construções de cidades segregadas (DAVIS, 2006). Cita-se como exemplo do processo a maior metrópole brasileira, São Paulo, em que o grupo populacional de rua passou de 8.706 pessoas, nos anos 2000, para 15.905, em 2015, e encerrou 2019 com 23.344 (BRASIL, 2008; IPEA, 2020). Esse dado é constatação quantitativa de que em contrapartida à arquitetura de arranha-céus que ilustra um projeto moderno de urbanização, a cidade não deixa de “reproduzir seu lado arcaico. Isto é, a modernização é apenas para alguns; a cidadania e os direitos, idem” (MARICATO, 2003, p.78).

É indispensável considerar o recorte da infância e adolescência em situação de rua para compreender o aumento da escala do público adulto na atualidade. Os dados sobre este segmento defasados e oscilam, contexto próprio da complexidade que delinea a questão estatística e conceitual em relação ao segmento população de rua (ROSSATO, 2003; RIZZINI; COUTO, 2019). Em 1995, o Brasil registrou entre 7 e 10 milhões de crianças e adolescentes nessa condição. Em Curitiba, no ano de 1991, a Prefeitura registrou 518 meninos e meninas em situação de rua. O número caiu para 236 em 1992, mas, em 1993, aumentou drasticamente para 1.154. No ano seguinte, foi de 851 e a cidade fechou o ano de 1996 com 221 meninos e meninas em situação de rua (ROSSATO, 2003).

A realização do I Censo de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua em 2010, aplicado nas capitais identificou 23.973 pessoas, com maior concentração na

¹² A pesquisa foi coordenada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania e executada pelo Instituto Meta de Pesquisa e Opinião, disponível página eletrônica do Governo Federal.

região Sudeste (49,8%) e predominância de corpos pretos/pardos (72,8%) (BRASIL, 2009). A maioria é de adolescentes (16.606) do sexo masculino (71,8%), dados que reiteram a argumentação de que a urbanização das cidades é desenhada pela estrutura de apartação social que define a pobreza pela raça, e concentra em determinados territórios (BRASIL, 2009).

Para a maioria do segmento infanto-juvenil, o tempo de permanência nas ruas ultrapassa os seis meses, sendo que 23,5% alegaram estar de dois a cinco anos nessa situação e 47,2% já haviam completado um ano.¹³ Os dados ratificam que infâncias e adolescências marcadas pela pobreza não só principiam as trajetórias nas ruas como podem desdobrar-se em vidas adultas ainda nessa situação, pois 27,2% dos entrevistados adultos informaram ter passagem por instituições de acolhimento destinadas a crianças e adolescentes em risco social e violações de direitos¹⁴. Sobre o tempo de moradia e sobrevivência nas ruas, 29,6% estavam de 5 a 10 anos; 1,3% de 10 a 20; e 3,2% há mais de 20 anos (BRASIL, 2009).

A trajetória de vida da população adulta revela biografias humanas atravessadas pela simbiótica estrutura de desigualdade socioeconômica e por políticas sociais limitadas em enredo de sobreposição de violações de direitos com reincidências de institucionalização. A Pesquisa Nacional (2008) identificou que, do grupo analisado, 88% já vivenciaram algum tipo de internamento institucional, a maioria em casa de recuperação para dependência química (28,1%), seguido de abrigo (27%), casa de detenção (17%) e hospital psiquiátrico (16,7%). No segmento infanto-juvenil, os dados revelam que 13,8% declararam histórico de vivência em orfanatos/internatos, 12,8% na Febem (ou similar) e 3,6% em hospital psiquiátrico.

Lemões da Silva (2017) compreende que o processo de institucionalização reforça a estigmatização com que o segmento se depara diante da sociedade e do Governo. Sujeitos que são alvo de repulsa, medo, rejeição e repressão criminalizadora da situação em que vivem, justapostos ao controle do Estado por meio de mecanismos de repressão, por vezes ocultos, que alinham as políticas públicas para o controle desses corpos (FOUCAULT, 2005). Os hospitais,

¹³ Para estudos sobre a infância e adolescência na rua, ver RIZZINI; COUTO (2019).

¹⁴ Com passagem pela Febem eram 12,2% e por orfanatos/internatos eram 15% (BRASIL, 2009).

instituições de acolhimento, unidades penitenciárias, são exemplos de reprodução de políticas de controle destes corpos, forjadas com objetivo é “retirar as pessoas das ruas” como ato de assepsia social e respeito às normativas voltadas à punição, assistência ou recuperação de grandes contingentes do pauperismo industrial (LEMÕES DA SILVA, 2017).

Como reflexo dessa sobreposição de violências, o racismo que estrutura o Brasil é revelado na caracterização do segmento. O perfil divulgado em 2008 revela que 67% da população adulta se declararam preta/parda e essa porcentagem sobe para 72,8% no recorte de crianças e adolescentes (BRASIL, 2009). Proporção bem maior se comparada à da população brasileira que, em 2008, declarou estar 45% composta de pessoas dessa cor/raça. Em 2010 essa proporção aumentou em 5,7% (IBGE, 2020).

Essa desproporcionalidade também foi identificada em Curitiba. De acordo com o Ippuc, o percentual de pretos/pardos na cidade era de 19% em 2010. Já na Pesquisa Nacional, pretos/pardos em situação de rua na cidade somavam 48%. Embora seja inferior ao de brancos (49,01%), é significativo visualizar esse recorte visto que a cor da pele pode ser mais um componente a reforçar os estigmas que a população em foco sofre.

As variáveis que caracterizam o desemprego mostram que é a juventude negra que está sendo escoada para a sobrevivência nas ruas não sendo, portanto, um acaso a predominância de pretos/pardos nessa situação. A falta de trabalho é uma das principais razões de ida para as ruas de 29,8% dos entrevistados na Pesquisa Nacional e a maioria (71,3%) citou que esse fator se articula aos conflitos familiares (29,1%) e ao uso problemático de substâncias psicoativas (35,5%) (BRASIL, 2008). Haja vista que a faixa etária de 18 a 24 anos compõe a maior parte da taxa de desocupação desde 2012 e que os pretos/pardos, em 2019, representaram 64% do total de desempregados no país (IPEA, 2019), é possível inferir que a situação de rua para a população negra é um espectro.

É previsível que em um contexto de elevadas taxas de desemprego haja aumento nas relações informais de trabalho como estratégia de enfrentamento das desigualdades de renda. Em relação ao segmento em análise, a Pesquisa Nacional

de 2008 revelou que 70,9% dos entrevistados em âmbito nacional declararam que a principal fonte de renda advém do trabalho informal e os que pedem dinheiro para sobreviver constituem a minoria (15,7%), contrariando o que sugerem os estigmas sociais aos quais essa população é submetida (BRASIL, 2008). No grupo de 1.715 pessoas em situação de rua em Curitiba, 77,43% tinham o trabalho como principal fonte de renda e pedir doação era a forma de sobreviver de apenas 22,57% no ano de 2016 (FAS, 2016).

No entanto, os níveis de renda são baixos e revelam o quanto a baixa escolaridade pode ser indicador social que caracteriza a pobreza. Embora em âmbito nacional 58,6% dos entrevistados tenham afirmado ter alguma profissão, apenas 1,9% estava com registro formal de trabalho, percebendo o salário mínimo vigente à época e com garantias trabalhistas. Apenas 0,07% tem ensino superior completo, percentual ínfimo quando comparado aos 48,4% que sequer completaram o ensino fundamental.

Na cidade de Curitiba, a variável renda indicou que 8,6% recebiam mais do que o salário mínimo da época. O percentual dos concluintes do ensino médio (15,39%) é maior do que em nível nacional (3,2%), no entanto é expressiva a porcentagem que não concluiu o ensino fundamental, 60,53%. 91,2% declararam saber ler e escrever e 93,9% frequentaram a escola — dados que reforçam os limites do processo de saída das ruas tendo como meio a inserção no mercado de trabalho, visto o aumento das exigências de qualificação profissional para acesso ao emprego.

Lopes da Silva (2009) evidencia que o segmento da população em situação de rua tem características em transformação. Na contemporaneidade, trata-se de grupo que tem maior escolaridade, encontra-se, sobretudo, na faixa etária dos 25 a 55 anos e está em ascensão em regiões que comumente já demonstravam que as políticas sociais não acompanharam o processo de expansão econômica. Embora tenha aumentado o tempo de permanência de rua, os dados revelam que para a maioria não há ruptura do vínculo familiar. A Pesquisa Nacional revela que 38,9% mantêm contato com parentes e, em Curitiba, essa variável indica 53,5%, sendo que tanto em escala nacional quanto na capital os familiares encontram-se na mesma

cidade em que está a pessoa em situação de rua (LOPES DA SILVA, 2009; BRASIL, 2008; FAS, 2016).

As transformações também se caracterizam nas regiões em que o grupo tem se congregado. Ainda há maior concentração nas regiões Sudeste e Sul, como apontavam os dados da década de 1990. Porém, devido às questões fronteiriças e dado o intenso movimento migratório, o Norte do país — região que comumente tem o menor contingente de pessoas em situação de rua, tem vivenciado progressão desde 2012, congregando 9.626 pessoas em março/2020 (IPEA, 2020). O Brasil tem se destacado neste fenômeno com estimativas que apontam que, no segundo trimestre de 2020, havia 221.869 pessoas em situação de rua (IPEA, 2020). De acordo com dados do Cadastro Único, no mesmo período, em 2019, havia 119.636 famílias nessa situação, das quais 98% eram unipessoais (BRASIL, 2019b).

Esses dados esboçam a complexidade do fenômeno. Tendo em vista a extensão territorial e a diversidade do Brasil, somadas à dinâmica de transitoriedade com que os sujeitos ocupam as ruas, estudos em escala continental encontram limites que desafiam a formulação de políticas públicas (IPEA, 2020). Revelar a heterogeneidade do segmento na escala de realidade, com toda “viração de rua” que se produz na dinâmica de vida, faz-se urgente.

O objetivo do enfrentamento desses desafios é justamente contornar e preencher as políticas públicas de atendimento aos direitos da população de rua com a respectiva legibilidade — ou seja, suas práticas e narrativas (SCHUCH, 2015), e, por conseguinte, sustentar a tomada de decisões dos governos pautada não pela “condição de rua”, mas por biografias humanas (RIZZINI; COUTO, 2019). A construção de políticas públicas abrangentes e resilientes na prestação de serviços que atendam às necessidades desse contingente plural tem sido mais presente desde 2009, dado decreto presidencial que instituiu a Política de Atenção à População em Situação de Rua.

4.1 A PARTICIPAÇÃO POPULAR DA/PARA POPULAÇÃO DE RUA: REFLEXO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No Brasil, é recente o marco dos direitos fundamentais e sociais como balizadores das políticas públicas de atenção à população de rua. Desde as

primeiras versões do Código Penal, o termo “vadio/mendigo” não só estigmatizava a população de rua como imputava-lhe crime de contravenção penal¹⁵. Somado às ações fragmentadas da política de assistência social, institucionalizou-se no país, por um longo período, políticas de orientação higienista-criminalizadora interessadas em retirar das ruas o perigo iminente e o desgaste da harmonia social (LEMÕES DA SILVA, 2014).

De acordo com Ferro (2012), tratava-se de dois tipos de política pública:

Um primeiro tipo de política, que remonta à origem das ruas, é a criminalização e repressão dessas pessoas por agentes públicos. O uso da violência tem sido prática habitual para afastar essas pessoas dos centros urbanos e levá-las para áreas remotas ou para outros municípios, em nítidas políticas de higienização social. Esse tipo de ação estatal reflete, é claro, a cultura dominante em nossa sociedade de discriminação e culpabilização do indivíduo por estar e morar nas ruas, visão que é projetada e estimulada por diversos meios de comunicação. O segundo tipo de política consiste na omissão do Estado e, como consequência, na cobertura ínfima ou inexistente das políticas sociais para este segmento em todos os três níveis de governo (municipal, estadual e federal), ou seja, a invisibilidade do fenômeno para o poder público. Nesse sentido, a ausência de políticas sociais é também uma política. (FERRO, 2012, p. 36).

A Constituição Cidadã, embora assegure direitos e garantias fundamentais à população em situação de rua, ainda é horizonte a ser conquistado. Leite (2017) aponta que os direitos fundamentais desses cidadãos, assim como as demais garantias do Estado Democrático de Direito, devem ter a viabilidade processualizada com vistas à legitimidade. As políticas públicas são parte desse processo, vez que deslocam a constitucionalidade dos direitos para o campo político-administrativo do Governo (LEITE, 2017; PEREIRA HORA, 2019).

A participação social como eixo orientador da organização de políticas públicas é enfocada como parte precípua das etapas para sua formulação. A exemplo da construção de novos marcos normativos para o atendimento das necessidades da população de rua que para a construção do problema público, incorporação na agenda de governo, formulação das ações, implementação, percorreu cinco anos de diálogo deliberativo no interior do poder público, tendo a participação social exercido papel fundamental para os novos desenhos de políticas públicas (FERRO, 2012).

¹⁵ A respeito do processo histórico dos códigos penais e da criminalização da população em situação de rua ver Karvat (1996).

O processo citado institucionalizou-se em 2003 com a acolhida do Governo Federal da pauta de interesse do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR daqui por diante), que culmina, no ano de 2009, com a instituição do Decreto Presidencial nº 7.053 que trata da Pnapsr. O processo segue, na atualidade, com articulações para implementação, monitoramento e avaliação por meio do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional de Atenção à População em Situação de Rua – Ciamp Rua (BRASIL, 2014).

No entanto, a reivindicação pela cidadania do segmento escreveu mais de 40 anos de luta social. A participação popular em torno da temática remonta histórico das organizações e movimentos populares das décadas de 1970 e 1980 nas capitais de São Paulo e Pernambuco. Estendeu-se às capitais Belo Horizonte, Porto Alegre e Rio de Janeiro com maior expressividade na década de 1990, onde já se discutia os direitos sociais na perspectiva de política pública universalizante.

A atuação da Organização do Auxílio Fraternal – OAF, ancorada na Teoria da Libertação cumpriu papel fundamental no incentivo do engajamento político das classes subalternizadas (DE LUCCA, 2011; MELO, 2017). O trabalho social, político e pedagógico da organização fez, de certa forma, a junção das demandas de dois setores extremamente vulnerabilizados pelo desemprego: catadores de material reciclável e moradores de rua (DE LUCCA, 2011). Na atualidade, o engajamento político citado resulta em parceria de bandeiras de luta representadas pelo Movimento Nacional de Coletores de Material Reciclável – Mncmr (2001), e o MNPR (2005), o que demonstra o quanto um grupo vulnerabilizado pela desigualdade social pode participar da democracia com voz e vez, transformando-se em agente político.

A organização política das pessoas em situação de rua rendeu pesquisas de cunho etnográfico com análises minuciosas: das narrativas dos atores que a compuseram em diferentes conjunturas de modo a delimitar o fenômeno como expressão da questão social (DE LUCCA, 2007, 2011); do percurso de participação popular do segmento, com a incorporação do foco político e limites no contexto das vulnerabilidades da rua e expressões de resistência (MELO, 2011, 2017); e dos efeitos da participação popular em contexto de disputas que retratam o campo de diálogo argumentativo que culminou na Pnapsr (FERRO, 2012). Esses são estudos

vigorosos que dão visibilidade ímpar ao tema e põem luz na constelação de atores e conjecturas que dinamizou e incentivou tomadas de decisões políticas para o atual arcabouço de políticas públicas do segmento.

Ferro (2012) reconhece que o MNPR foi o primeiro resultado da participação social em torno do tema. Como ator coletivo, aglutinou a narrativa de entidades sociais, grupos de voluntários e moradores em situação de rua com trajetória nesta realidade; rede que ativou a inclusão do problema na agenda de governos municipais ainda na década de 1990 (DE LUCCA, 2007; ANDRADE, 2002).

São Paulo foi precursora na criação de espaços para aproximar a sociedade civil organizada a entidades sociais, moradores de rua e poder público. Com vistas a superar o caráter assistencialista da atuação em prol da pessoa de rua, entre 1990 e 2000 criou-se espaços para discussão do tema, mobilizações e reuniões de âmbitos local e regional, a exemplo do Fórum Coordenador dos Trabalhos com a População de Rua em 1991, na gestão de Luiza Erundina do Partido dos Trabalhadores – PT (1989–1993)¹⁶. Tratou-se de desenho inovador quanto à institucionalização da participação popular que resultou em deliberações salutares como a definição da primeira pesquisa de natureza quantiquantitativa do país que tornou o fenômeno legível para o governo municipal, de modo a possibilitar a redação participativa da primeira legislação municipal¹⁷ que delimitou os direitos do segmento pela ótica da cidadania (FERRO, 2012).

O resultado — Lei Municipal nº 12.316, foi apresentado como projeto à Câmara Municipal de São Paulo ainda na gestão de Luiza Erundina, mas não avançou durante o governo de Paulo Maluf do Partido Democrático Social – PDS (1993–1996). Nesse período político, os trabalhos participativos foram estagnados e desarticulados, estendendo-se a centralização das decisões na gestão de Celso Pitta do Partido Progressista Brasileiro – PPB (1997–2000). A legislação foi sancionada apenas em 2001 pelo Decreto nº 40.232 na gestão de Marta Suplicy (2001–2005, PT) que retomou a prática de descentralização das decisões públicas

¹⁶ De Lucca (2007) discute as narrativas em torno da conjuntura política de São Paulo em torno do engajamento político popular e das negociações com o poder Público.

¹⁷ Trata-se da Lei Municipal nº 12.316/1997. Porém, Ferro (2011) afirma que o texto dessa lei foi escrito na gestão de Luiza Erundina e aprovado apenas no ano de 2001 pelo Decreto nº 40.232. Este hiato para aprová-la decorreu na gestão de Paulo Maluf (1993 – 1996).

pelo viés participativo com a criação sem regulamentação legislativa do Conselho de Monitoramento da Política de Atendimento à População de Rua (DE LUCCA, 2007; FERRO, 2012; MELO, 2017).

Como vemos, quando não são regulamentadas no âmbito legislativo, as instituições participativas estão mais passíveis a exoneração ou enfraquecimento das narrativas voltadas à deliberação compartilhada para tomadas de decisões públicas (COELHO; FERNANDES, 2010). Desfavorecidos em momentos da política cujos gestores e legendas partidárias que os sustentam são inclinados à centralização do poder, os canais da sociedade civil de participação e controle podem sofrer com conservadorismo das relações políticas que denotam pouca aptidão para a democracia participativa.

Concomitantemente, Belo Horizonte/MG foi a primeira cidade do Brasil a aprovar legislação para instituir a participação da sociedade civil na construção de políticas públicas. Essa decisão foi elaborada pela participação popular, com destaque do MNPR nas discussões do Orçamento Participativo¹⁸ que resultaram na redação e aprovação da Lei nº 8.029/2000 (ANDRADE, 2002). A lei dispõe sobre a política adotada pelo município e regulamenta as atividades do Fórum da População de Rua de Belo Horizonte (1993) como instituição participativa de natureza permanente, formação paritária com caráter consultivo e deliberativo (ANDRADE, 2002). Esse canal possibilitou a construção participativa da metodologia para o 1º Censo da População de Rua da cidade aplicado em 1998, cujos resultados foram essenciais para o redesenho de serviços públicos ancorados em um modelo de trabalho social com perspectiva de acolhimento, planejamento e acompanhamento socioassistencial do cidadão — que, inclusive, orientou o desenho dos serviços tipificados em âmbito nacional posteriormente (MELO, 2017).

Essa trajetória reflete a importância de os movimentos populares ocuparem instâncias de participação cidadã para o avanço das respectivas pautas. É possível concluir que as deliberações públicas construídas no Orçamento Participativo foram determinantes para o arremate da efetividade deliberativa do Fórum da População de Rua de Belo Horizonte, visto o impacto na execução direta de serviços públicos

¹⁸ Sobre este processo ver Andrade (2002) que analisou a trajetória histórica e a dinâmica organizativa do MNPR em Belo Horizonte.

(ANDRADE, 2002). Desse modo, a inclusão da representatividade vocalizada pelo MNPR em espaços como Orçamento Participativo publiciza demandas no momento em que o orçamento municipal define suas prioridades de financiamento em relação a cada setor da política municipal, o que pode implicar em responsabilidade compartilhada e instrução de decisões públicas pelo viés da intersetorialidade.

Como aponta Melo (2017), a dinâmica que moldou o debate público a partir da aproximação entre Governo e sociedade deu-se de maneira similar em Belo Horizonte/MG e São Paulo/SP e podemos acrescentar Porto Alegre/RS. O histórico do PT como base de militância e origem dos prefeitos das cidades mencionadas¹⁹ delineou momento político favorável para que a gestão pública fosse impactada pelas preferências expostas no debate pelos atores mobilizadores da questão — somado à origem dos atores da sociedade civil organizada que vinham de movimentos populares já consolidados que, à semelhança de grupos de trabalho voluntário com a população de rua, tem na inspiração religiosa parte substancial para o envolvimento na questão (MELO, 2017).

Ampliando a compreensão de De Lucca (2007) quanto ao cenário participativo de São Paulo, as conjunturas municipais acima revelaram-se como acontecimento discursivo de impacto nacional. Tanto os espaços de discussão quanto as pesquisas empregaram certo estatuto político à questão, visto o reconhecimento quantitativo e qualitativo do fenômeno que influenciou a desconstrução de representações estigmatizantes que, por décadas, delinearão os sujeitos nas políticas (DE LUCCA, 2007; LOPES DA SILVA, 2009). Ampliar o debate a partir de novos elementos socioeconômicos e tornar a gestão pública permeável às narrativas daqueles que estão diariamente convivendo com o problema foi fundamental para a visão panorâmica dos multifatores que o determinam.

É importante notar que a integração de agentes da comunidade com os do poder público marca as transformações ocorridas na sociedade civil com maior evidência nos anos de 1990. Decorrente da reforma do Estado estipulada por organismos internacionais — a exemplo do Consenso de Washington, que inicialmente considerou os movimentos populares alvo de combate, a integração

¹⁹ Ver Neto (2007) e Melo (2017).

mencionada inaugura seu agenciamento por meio de concepções de políticas públicas que conciliem crescimento econômico e equidade social (DAGNINO, 2004b). Baseado na cooperação entre Estado e sociedade civil organizada no terceiro setor e movimentos populares, Almeida (2010) assevera que tal contexto institucionaliza novo discurso em torno da governança como princípio de uma gestão pública interessada na descentralização das decisões para inclusão da sociedade na esfera política e com respaldo nos temas protagonismo e promoção social.

Melo (2017) evidencia que a politização do fenômeno situação de rua é consequência da multiplicidade de agências/atores que, a partir da realidade da rua, constroem narrativas sobre a representatividade. Neste aspecto, a participação popular organizada no Mncmr contribuiu para o fortalecimento e consolidação do MNPR. Os eventos intencionados pelo Mncmr entre os anos de 2001 e 2004²⁰ pautaram o fenômeno como parte da questão social.

Para Ferro (2011) a participação popular de ambos os movimentos retirou o manto da invisibilidade da situação de rua durante a década de 1990, edificando argumentos, propostas e avanços no âmbito municipal das agendas de governo. No entanto, os anos 2000 marcam sua entrada na agenda governamental federal devido à presença do projeto societário progressista representado pelo Partido dos Trabalhadores – PT, para o qual a intervenção na extrema pobreza teve como um dos eixos de atuação a criação do Ministério da Assistência Social e Combate à Fome²¹– MDS daqui por diante, que funcionou sob direção de Patrus Ananias até 2010.

O I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua registra o ponto alto das articulações entre o Governo Federal e a sociedade civil organizada, especialmente entidades sociais (BRASIL, 2006; MNPR, 2011; FERRO, 2011). O evento foi realizado por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social e da

²⁰ Para detalhamento deste processo ver De Lucca (2007).

²¹ A criação do MDS repercutiu na requalificação do setor público e reorganização da estrutura da Política de Assistência Social na direção da gestão descentralizada e participativa dos serviços socioassistenciais, com definição pelo Conselho Nacional da Assistência Social de eixos estratégicos de planejamento, organização, monitoramento e avaliação da Lei Orgânica da Assistência Social (inscrita na Constituição Federal de 1988). Como resultado houve aprovação da Política Nacional de Assistência Social (2004), a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) e normas que reconfiguraram a gestão de pactuação do orçamento e financiamento entre os entes federados e a orientação do trabalho e a formação dos trabalhadores a partir de 2006 (BRASIL, 2008).

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação que compunham o extinto MDS, o que evidencia o quão centralizado o tema é.

A iniciativa inédita foi desenhada a partir da concepção de democracia participativa deliberativa, visto que o modelo do evento foi construído com a escuta do MNPR e entidades com trajetória de trabalho social com o segmento, com o intuito de identificar qual a melhor metodologia para conduzi-lo (BRASIL, 2006). O encontro teve por objetivo “colher opiniões e estabelecer estratégias coletivas para a construção de políticas públicas nacionalmente articuladas e dirigidas às pessoas em situação de rua” (BRASIL, 2006, p.13). Organizado em duas etapas nas quais houve presença da sociedade civil representada por entidades e fóruns do segmento e do MNPR, cuja voz foi incentivada de modo a revelar a prioridade da escuta de narrativas das pessoas em situação de rua.

Entre os consensos no tocante aos desafios, a intersetorialidade e a urgência de inclusão do segmento nos serviços que constituem o tripé da seguridade social foram unânimes (BRASIL, 2006). A medida emergencial frente à demanda foi a inclusão do segmento como público-alvo da Lei Orgânica de Assistência Social com a aprovação do Decreto nº 11.258/2005. A alteração na lei culminou em uma série de decisões do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, de instituir serviços específicos ao grupo tendo como protótipo os projetos já executados em cidades como Belo Horizonte, o que revela a importância da confluência do diálogo entre as instâncias de controle e participação social institucionalizadas para efetiva dimensão intersetorial que invariavelmente atravessa as pautas públicas²².

Somado aos episódios de violência que traumatizaram a população de rua até 2004²³, o MNPR é lançado nacionalmente como representante majoritário da população no IV Festival Lixo e Cidadania²⁴ com o objetivo de consolidar e ampliar

²² Para tipificação, ver Brasil (2013, 2014).

²³ Em 1993, a terrível “Chacina da Candelária”, em que crianças, adolescentes e jovens que dormiam na praça próximo a Igreja da Candelária do Rio de Janeiro foram assassinados; em 1997, a morte do índio Galdino, em Brasília, justificada pelos assassinos pelo fato de “acharem que era um morador de rua”; e a série de assassinatos ocorridos entre os dias 19 e 22 de agosto de 2004, conhecido como “Massacre da Praça da Sé”. Esses fatos ocasionaram revolta e mobilizações dos defensores dos Direitos Humanos e da população de rua, apontando para a necessidade de se consolidar a representação nacional dessa população pelas redes já formadas em BH e SP (MNPR, 2011).

²⁴ Como aponta De Lucca (2007), o MNPR, desde a origem, esteve próximo ao Mncmr, segmento que, assim como a população de rua, teve a propulsão organizativa fomentada pelas entidades citadas neste trabalho.

os direitos conquistados (DE LUCCA, 2007). Essa oficialização da representatividade popular foi primordial para o avanço das negociações em vigor nos bastidores dos ministérios do Governo Federal, com a entrada do tema em agenda a partir da criação do Grupo de Trabalho Interministerial – GTI doravante, no ano de 2006 por Decreto Presidencial autônomo. Ferro (2011, p.107) aponta que

El decreto del GTI fue elaborado de forma dialogada entre el MDS y actores de la sociedad civil organizada. Los actores sociales, en general, desconocían las cuestiones técnicas y normativas del proceso, tratándose de un momento de aprendizaje. Por demás, esta experiencia constituyó una oportunidad para garantizar la participación social en este espacio institucional en construcción, buscando plasmar la participación como un componente intrínseco al espíritu con que nace el texto del decreto.

Embora o decreto faculte a participação do MNPR, todo o processo deliberado no interior do GTI que desencadeou a I Pesquisa Nacional sobre a População de Rua, o II Encontro Nacional sobre temática e a formulação da Pnapsr, foi orientado com a participação fundamental do MNPR. O MDS, como coordenador do GTI, imprimiu, na gestão, a ótica da participação social para consubstanciar as respectivas deliberações. No entanto, como revela Ferro (2011) conflitos de interesse fizeram parte de todo o percurso democrático, haja vista as condicionalidades que o conduziam e que não necessariamente refletiam as necessidades e realidades da sociedade civil.

Entre as fragilidades do processo, destaca-se a prerrogativa de adesão dos entes federados à Pnapsr e a falta de regulamentação quanto ao orçamento destinado à implementação. Portanto, embora participativo, como se trata de um campo de negociações de efeitos e intervenções colaterais, estes dois pontos podem ser considerados nevrálgicos para o MNPR e a sociedade civil que atua com o tema. De todo modo, a adesão à política nacional instituiu canal participativo que deve seguir regulamentação própria, mas o Decreto 7.053/2009 dispõe como instituição participativa: o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Pnapsr.

No que se refere à repercussão dessa política pública nas demais áreas da política social, vale citar os serviços especializados construídos pelo Sistema Único de Saúde – SUS, como: Sistema Cartão Nacional de Saúde que, por meio da Portaria nº 940/2011, regulamenta o acesso sem comprovante de residência; e o

Consultório na Rua, regulamentado pela portaria nº 122/2012. Essas ações orientaram as agendas municipais que já atuavam com projetos para facilitar o acesso da população em foco de acordo com a respectiva realidade.

Embora Curitiba tenha participado da I Pesquisa Nacional, podemos identificar que a dimensão da participação popular com engajamento político em torno do fenômeno passou ao largo da capital do Paraná (MELO, 2011). Exemplo dessa constatação é que a cidade não esteve representada no I Encontro Nacional (MDS, 2006) e a hipótese para ausência é o não atendimento aos critérios de inclusão no evento. Entre as condicionalidades, chama atenção o critério “possuir entidade representativa do segmento ou fórum organizado sobre a população de rua (...) com regularidade de funcionamento” (BRASIL, 2006, p. 14). De fato, Melo (2011) revela que o MNPR, passa a atuar em Curitiba no ano de 2006, mas sua relevância representativa acontece apenas em 2009, possivelmente dado o progresso das normativas em âmbito nacional.

Embora a cidade tenha longa trajetória de trabalho assistencial com o segmento é possível supor que a plataforma política da gestão não tenha sido favorável para o debate participativo da sociedade civil no tema. Diferentemente das cidades polos de organização do MNPR, Curitiba nunca esteve governada pelo PT, cujo projeto societário tem bases populares. Embora tenha trajetória de movimentos populares, com atuação efetiva na construção da Constituinte de 1988²⁵, é perceptível que a representatividade executiva e legislativa do município tem orientação conservadora, em consonância com o Estado do Paraná.

O ano de 2005 marca o momento em que o poder público municipal, possivelmente impulsionado pela conjuntura nacional, adota estratégias participativas para a condução do fenômeno “situação de rua”. Não se tratou propriamente de inclusão da base que vivenciava o problema de dentro, mas, sim, daquelas próximas à realidade do grupo. A articulação de grupos de voluntários que ofertavam alimentos à população no centro da cidade, entidades sociais conveniadas para a oferta de serviços de acolhimento e comerciantes da região

²⁵ Ver Baggio (2006).

central (visto ser o território de maior incidência do fenômeno) foram incentivados à criação coparticipativa de serviço público²⁶ (MELO, 2011).

Em 2007, ocorre articulação da participação popular com foco na orientação de disputa argumentativa para formulação de novas políticas públicas. Como ator fundamental, o Ministério Público do Paraná – MP/PR de agora em diante, adensou a representatividade de defesa do segmento e despertou o tema na sociedade civil devido denúncia coletiva de violação de direitos humanos (2007) no interior da maior instituição que, à época, centralizava os serviços públicos de assistência social destinados ao grupo²⁷. A primeira ação registrada de caráter público e participativo foi o 1º Seminário sobre População de Rua realizado no mesmo ano em parceria com instituição acadêmica e com o propósito de ampliar o debate, consultar opiniões e, principalmente, construir novas representações sobre o fenômeno a partir do conhecimento de quem são e os motivos que o determinam (MELO, 2011).

Pode-se considerar, a partir das narrativas de atores fundamentais que compuseram a história do MNPR em Curitiba — coletadas por Melo (2011), que o primeiro coletivo de participação popular (mas sem registro de inclusão da própria população de rua) a oxigenar o debate assistencialista foi o “Articulação” — composto pela Pastoral do Povo de Rua, Associação Casa do Peregrino, Associação Batista de Ação Social e Ação Social do Paraná. O grupo providenciou a organização de eventos que denotaram relevância para o alinhamento de preferências meditadas pela sociedade civil e poder público que revelaram o potencial consultivo nas tomadas de decisões públicas.

De acordo com o MNPR (2011), o ano de 2009 foi crucial para o avanço da pauta por políticas que atendessem o fenômeno de acordo com a multiplicidade de fatores que o determina. Os eventos organizados pelo grupo Articulação foram fundamentais para a desconstrução dos estigmas sociais em torno da questão, assim como as ações do MP/PR, a convocação de audiência pública sobre o tema

²⁶ O resultado foi a criação da Casa João Dorvalino Borba, atualmente nomeada como Centro POP João Dorvalino. Na época, a prefeitura cedeu espaço para que os grupos que ofertavam alimentos para a população de rua nas praças pudessem ter um local para resguardo da segurança de ambos os grupos e, também, para responder aos chamados do comércio local que não interagia com a ação social e reclamava da aglomeração que ela causava.

²⁷ A Central de Resgate Social, que até 2013 centralizava a oferta de acolhimento institucional, atendimento social, de saúde e jurídico à população de rua.

sendo uma delas (junho/2009). Esse evento foi espaço relevante, pois embora não tenha poder institucional para vincular obrigatoriamente as preferências advindas da sociedade civil às ações do governo, as audiências públicas se caracterizam por ser espaço de comunicação transparente, o que possibilita consulta popular para avaliação e deliberação sobre políticas públicas (AVRITZER, 2008).

No entanto, é complexo articular e realizar a militância perene do povo que está de fato em situação de moradia nas ruas. Como estratégia, o MNPR, ainda que limitado, organizou em parceria com a Central Única dos Trabalhadores – CUT/PR (Seção Paraná), e lideranças do MNPR de SP, o I Encontro Regional Sobre Políticas Públicas para a População em Situação de Rua (setembro/2009)²⁸, momento no qual estiveram presentes atores do poder público, com destaque para a representação da Fundação de Ação Social — gestora da Política de Assistência Social em Curitiba desde 1994. Por meio das entidades sociais que atuam com a população de rua, a exemplo da Casa João Dorvalino Borba, o evento contou com expressiva presença de pessoas do segmento. O debate abordou temas como moradia popular, ampliação e revisão das condicionalidades da rede de acolhimento institucional, com destaque para as violações de direitos humanos e discriminações que estruturam a prática dos agentes públicos, a exemplo da Guarda Municipal.

Respectivamente, em 2007, 2009 e 2011, o grupo Articulação organizou três seminários sobre a população de rua, sendo que o II Seminário, intitulado “povo em situação de rua – reflexão e ação” (novembro/2009), teve maior incentivo por parte das entidades organizadoras à vocalização das pessoas que viviam ou tiveram trajetória de moradia nas ruas. No entanto, Melo (2011) aponta que diante das falas dos participantes “não ficava claro qual era afinal de contas seu caráter, se religioso, assistencial, político, ou todas estas coisas ao mesmo tempo” (MELO, 2011, p. 118). De todo modo, é possível considerar que a expressividade política em torno da questão decorria das ações pregressas do MNPR e estava em consonância com a conjuntura nacional que formulava a questão na agenda interministerial (FERRO, 2011).

²⁸ O evento aconteceu no dia 12-09-2009 e a partir dele pude acompanhar e estar presente em alguns eventos para formalizar a atuação no MNPR em Curitiba.

Ainda em 2009, realizou-se por convocatória da Associação dos Moradores de Rua – AMOR ²⁹, uma segunda audiência (dezembro/2009). O evento pôs luz à fragilidade da articulação política do segmento, visto que a própria Amor não estava reconhecida pelo MNPR, não se tinha claro sua origem e a respectiva pauta não havia sido construída com o segmento ou com o grupo Articulação. Diante do reconhecimento da fragmentação da participação popular em torno da questão, a resposta para o fortalecimento se concretizou com a criação do Fórum Permanente da População em Situação de Rua (MELO, 2011).

Em consonância com a conjuntura nacional, visto que a aprovação da Pnapsr se deu em dezembro/2009, 2010 inicia com a participação popular fortalecida pelo MP/PR. O Fórum Permanente da População de Rua realizou três encontros e no primeiro há instituição de novo canal para participação social coordenado pelo MP/PR: o Grupo de Trabalho de Inclusão Social. Percebe-se novos contornos no debate, os quais envolvem a compreensão de que o campo das políticas públicas se concretiza no diálogo de disputas que representam diferentes vieses de projetos político-societários.

Cabe salientar que a Pnapsr estabeleceu a criação do Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos para a População em Situação de Rua – CNDDH/Pop Rua doravante, no âmbito dos três entes federados, e entre as atribuições de defesa de direitos cabe “divulgar e incentivar a criação de serviços, programas e canais de comunicação para denúncias de maus-tratos e para o recebimento de sugestões para políticas voltadas à população em situação de rua, garantido o anonimato dos denunciadores” (inciso I, art. 15. Decreto 7.053/2009). No âmbito de Curitiba este organismo foi instituído em 2012 e tornou-se *locus* de mediação entre os atores das entidades de defesa e prestação de serviço ao segmento, Governo e MNPR, somando-se a este com papel de relevância para o fortalecimento de sua representatividade.

²⁹ Esta foi ação individualizada do Pastor Carlos Varela, cuja denominação religiosa é desconhecida, mas pude participar da reunião convocada para organização da “Amor”. Estavam presentes um grupo de estudantes do Serviço Social na Unibrasil e três homens com trajetória de situação de rua e militância no MNPR de SP, os quais discordaram da ação de instituir uma associação, acreditando ser necessário vincular todos os moradores de rua ao MNPR. Houve, portanto, disputa de narrativa e projeto político que inutilizou a entidade que, em realidade, era de uma pessoa só.

O ano de 2011 marca o avanço na discussão de temáticas estruturais para a questão, tal como moradia e segurança pública e formação política da população. Com apoio do MP/PR, são realizados a I Oficina Estadual sobre Moradia e População em Situação de Rua, o I Fórum Estadual sobre Segurança Pública para o segmento e a confecção e distribuição da cartilha “Direitos: conhecer para lutar”, cujo objetivo era o de despertar a consciência e a vontade de engajamento das pessoas.

No entanto, não se percebe que as ações estejam impactando os serviços públicos, vez que a pauta a respeito da ampliação e descentralização da rede de acolhimento não avançou. O fato reforça a impermeabilidade das narrativas do governo municipal, no que tange a interação comunicativa de viés democrático. Portanto, não basta haver espaços para a participação social, é necessário que a instituição garanta que as necessidades da população e as formas de resolução criadas pela base entrem nas políticas públicas, como forma de ampliar a escala de resultados que representem seus destinatários.

Com o fortalecimento da participação popular em torno da causa, o MNPR passa a se aproximar de entidades de classe com histórico de militância política, a exemplo do Conselho Regional de Serviço Social – Cress/PR daqui por diante, - Conselho Regional de Psicologia – CRP/PR, e a Ordem dos Advogados – OAB/PR. Como representante majoritário da população de rua, o MNPR disputou eleições da sociedade civil em instâncias de controle social e participação cidadã, a exemplo do Conselho Municipal de Assistência Social, no qual compôs gestão nos biênios que se seguiram entre 2013 a 2017³⁰.

Há, ainda, registro da representatividade da população de rua pelo MNPR nos conselhos municipais e estaduais que tratam das políticas públicas de Saúde, Direitos Humanos e Direito à Cidade. Essa atuação denota a dimensão multifatorial

³⁰ Haja vista a falta de transparência aos atos deste conselho, esta constatação pode ser construída a partir de busca pelo descritor “eleição representantes da sociedade civil CMAS Curitiba” seguida dos biênios “2013/2014, 2015/2016, 2018/2019”. A pesquisa resultou nos seguintes sítios eletrônicos que confirmam que o MNPR foi eleito representante do segmento usuários da política de assistência social: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/eleitos-conselheiros-nao-governamentais-do-cmas/22350> , <https://fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?id=1181> , <http://www.fenixacoespelavida.org.br/sem-categoria/associacao-fenix-tomaram-posse-no-conselho-da-assistencia-social/> , sendo que na eleição do biênio 2018/2019 o MNPR esteve impedido de se candidatar de acordo com o regulamento eleitoral.

do fenômeno e a necessidade de políticas públicas orientadas pela intersectorialidade e descentralizadas da agenda da política de assistência social.

De todo modo, a participação popular em torno da temática é fundamental, pois, como Lucca (2007) e Melo (2017) observam, os debates públicos proporcionaram a construção de uma nova gramática quanto às representações sociais do segmento de modo a impactar nos estigmas que os marcam socialmente. Em um momento político favorável às demandas da classe trabalhadora (como se caracterizaram os dois mandatos do Presidente Lula) e com a introdução de temas – outrora laterais às políticas sociais, na agenda governamental, o tema da população de rua passou a ser discutido pela dimensão teórico-metodológica e atravessado pela técnica, com vistas à formulação de políticas públicas.

Além da agenda de eventos de repercussão nacional já citados, a gestão presidencial do Partido dos Trabalhadores no mandato de Dilma Rousseff deu continuidade às parcerias na agenda internacional do tema de forma a impactar no desenho de políticas públicas. Exemplo que ratifica essa afirmação foi o “Projeto Apoio aos Diálogos Internacionais Setoriais”, parceria entre Brasil e União Europeia e desenvolvido entre os anos 2007 e 2013. O projeto visou a cooperação internacional entre atores parceiros que representaram agências do Brasil, Inglaterra e França, com o objetivo de intercambiar experiências exitosas na garantia de direitos humanos para a população de rua (BRASIL, 2013).

Outro exemplo de participação do Brasil na agenda internacional é a representação do Governo Federal no “Programa Adelante”, financiado pela União Europeia. O programa visa à cooperação triangular entre os países da Europa, América Latina e Caribe, com foco em potencializar ações de desenvolvimento sustentável. No tocante ao tema da população de rua, o “Projeto Rede Calle” orientou momentos de troca de experiências em políticas públicas entre Colômbia, Paraguai, Uruguai, Chile, Costa Rica e Brasil³¹. As ações evidenciaram a relevância de diálogo horizontal entre os setores públicos dos países citados e promoveu momentos de troca entre os gestores públicos e a sociedade civil organizada dos países.

³¹ Todo o percurso do “Projeto Adelante”, em relatório que apresenta as ações desde a criação em 2015, pode ser acessado em <https://www.adelante-i.eu/>

Nesse contexto, o Brasil teve oportunidade de registrar, no panorama internacional, o sistema de informação do Cadastro Único para os Programas Sociais como estratégia de contagem e qualificação do perfil da população de rua. Concomitante com as ações para garantia de habitação via interesse social, serviços públicos de saúde que atendem as especificidades do grupo e a rede socioassistencial organizada pela política de assistência social³² foram discutidos como experiências exitosas. A primazia da população de rua no “Programa Minha Casa Minha Vida” (2013) com a definição de moradia como prioridade (2016) é um dos exemplos, assim como orçamento e ações específicas para o público no Programa de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (2014) e, em 2019, a ação civil pública que incluiu a população de rua no Censo 2020 a partir da ampliação do conceito de domicílio (BRASIL, 2014).

Há registro de que as cidades passaram a aderir à política nacional a partir de 2013, considerando casos de municípios que já contavam com políticas específicas ao segmento (BRASIL, 2014). No caso da cidade de Curitiba, a adesão pode ser compreendida de forma implícita com a criação do Ciamp Rua em 2012, no governo do Prefeito Luciano Ducci (2010–2012, Partido Socialista Brasileiro – PSB). Porém, é no governo do Prefeito Rafael Greca (2017 – atual, Democratas – DEM) que há desenho de uma política municipal que normaliza e pactua ações com o contorno da intersectorialidade para a garantia de direitos sociais, por meio do Decreto Municipal nº 1.716/2019.

A dinâmica de primeiro criar o Ciamp Rua para posteriormente formular a política de atenção à população de rua em extensão à Norma Federal pode ter sido benéfica ao propósito de participação social, uma vez que os traços que a desenharam *a priori* repercutem como a voz da população de rua. Essa mesma dinâmica acontece no âmbito do Estado do Paraná que ainda não dispõe de política regional, mas instituiu o Ciamp Rua pelo Decreto Estadual nº 2.405/2015 e o

³² Entre as ações desenvolvidas pelo projeto, a missão Rede Calle esteve no Brasil em 2019, em visita técnica para conhecer ações de proteção a população em situação de rua de Fortaleza, Brasília e São Paulo, conforme relata o blog “Rede Suas” Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/missao-red-calle-visita-tecnica-nos-municipios-brasileiros/> Acesso em: 31 Ago.2020.

Regimento Interno data de 13 de junho de 2017³³, o que marca a adesão do Estado às diretrizes da política nacional.

O Ciamp Rua, no âmbito do Governo Estadual, está ancorado na Secretaria de Justiça, Família e Trabalho sob coordenação do Departamento de Promoção e Defesa dos Direitos Fundamentais e Cidadania – Dedif. As ações e atividades estão basicamente organizadas de acordo com as normas vigentes de 2009: órgão colegiado, de caráter consultivo, propositivo e de monitoramento, composto por 10 membros e respectivos suplentes, dos quais 50% serão representantes do Poder Executivo Estadual e 50% serão representantes da sociedade civil.

Visto que o âmbito municipal é o foco desta pesquisa, é importante salientar que o ano de 2013 demarcou o avanço da pauta referente à descentralização dos serviços ofertados no âmbito da política de assistência social — conjuntura política que marca a gestão da Fundação de Ação Social – FAS, ancorada pelo projeto político da coligação “PT – PDT”³⁴ (2013 – 2016). Houve desde a criação do Centro de Referência Especializado para a População de Rua – Centro POP doravante, como implementação do serviço de abordagem social no Centro de Referência Especializado da Assistência Social – Creas (outrora realizado com exclusividade pela Central de Resgate Social extinta no período de gestão mencionado) até a criação de modelos de acolhimento orientados pela perspectiva participativa da gestão compartilhada.

Em que pese a necessidade de avaliação da implementação desses serviços, em destaque no que tange a qualidade do processo democrático em que se realizou, esse momento revelou certo impacto das preferências dos destinatários nas decisões do Governo, sejam os destinatários em âmbito municipal ou aqueles que contribuíram com as deliberações em âmbito escalonado e interseccionado, vez que a condução da descentralização dos serviços respeitou orientações do MDS construídas pelo CNAS. Houve a criação de novos centros POP, incorporação de novos locais para atuação do Consultório na Rua, implementação de acolhimento

³³ As normas e documentos que registram as atividades do Ciamp Rua no âmbito do Estado do Paraná podem ser encontradas no sítio eletrônico da Secretaria da Justiça, Família e Trabalho. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=146700&indice=1&totalRegistros=1>. Acesso em: 26 nov. 2020.

³⁴ Partido Democrático Trabalhista.

institucional orientado pela perspectiva participativa da gestão compartilhada e descentralização das equipes de abordagem social nos territórios das 10 regionais administrativas.

Esta é uma breve retrospectiva histórica sobre as ações coletivas que construíram a política pública de atenção à população de rua no âmbito do Brasil e desdobramentos em Curitiba. Como conclui Melo (2017), é percurso traçado por sobreposições de narrativas e as oscilações próprias do cenário de disputa de projetos políticos, ou seja, uma conjuntura de transitoriedade, de articulações e de acordos que refletem na gestão participativa de desenhos apropriados de políticas públicas. Um caminho que permanece em busca de avanços no que tange o diálogo entre agentes de execução e destinatários.

O Ciamp Rua, em âmbito nacional, embora não seja o *locus* exclusivo para este debate, é o canal oficial em que as deliberações para esta política se consolidam. Veremos a seguir como sua institucionalidade é trançada por aspectos normativos que orientam o espaço para a produção da democracia participativa. Esta leitura subsidiará o entendimento da implementação deste canal no âmbito de Curitiba, tendo em vista que sua institucionalidade normativa está referenciada na legislação nacional que sofreu alterações significativas para o impacto da participação social nesta política pública.

4.2. INSTITUCIONALIDADE DO COMITÊ INTERSETORIAL DE ACOMPANHAMENTO E MONITORAMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO À POPULAÇÃO DE RUA NO ÂMBITO DE CURITIBA

A criação do Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional de Atenção à População de Rua (doravante Ciamp Rua) é resultado de um processo histórico de reivindicações por direitos sociais. Amparado no direito constitucional de participar da vida política por meio de órgãos colegiados, regula a presença da sociedade civil e de movimentos sociais para a gestão da Política Nacional de Atenção à População em Situação de Rua.

O Decreto Federal nº 7.053/2009, previu, inicialmente, a coordenação sob responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH/PR daqui por diante. A norma visou ao atendimento da pauta da sociedade civil quanto à necessidade de intersectorialidade no direcionamento da discussão, planejamento e implementação de ações aos respectivos destinatários, já que seu efeito colocou a política de Assistência Social como central na regulação da gestão pública do fenômeno população de rua no Brasil (FERRO, 2009).

Porém, o Decreto Federal nº 9.759/2019 estabeleceu novas diretrizes, regras e limitações para os colegiados da administração pública federal. Com isso, alguns aspectos da institucionalidade do Ciamp Rua foram alterados, porém, ainda sem efeitos na institucionalidade do Comitê Intersectorial de Acompanhamento e Monitoramento das ações concernentes à Política Nacional para a População em Situação de Rua de Curitiba (doravante “Ciamp Rua Curitiba” ou “Comitê”). Como mencionado anteriormente, o Comitê foi criado pelo Decreto Municipal nº 1.226 publicado em Diário Oficial nº 65 de 23 de agosto de 2012, e o Regimento Interno publicado em Diário Oficial nº 231 de 10 de dezembro de 2015.

É um órgão de atuação permanente, com autonomia relativa, vinculado por estado de tutela à Fundação de Ação Social de Curitiba (doravante FAS). A prerrogativa de promoção do diálogo democrático entre sociedade civil, movimento social e Poder Público estrutura-se por atribuições que regulam o caráter consultivo, propositivo e de assessoramento. De modo geral, as atribuições estão em consonância com as normativas nacionais, porém constata-se a ampliação das atribuições desta instituição municipal pela ótica dos direitos humanos ao incluir em Regimento Interno os objetivos de:

(...) II- Participar da elaboração da Política Municipal da População em Situação de Rua; III - Criar instrumentos técnicos para elaboração de diretrizes, de recomendações e de linhas de apoio, visando o estabelecimento de ações de promoção e de defesa aos direitos humanos das pessoas em situação de rua; VII - Recomendar a elaboração de cursos, conteúdos e metodologias de ensino, específicos ao tema, a serem utilizados na formação continuada das Polícias Estaduais, Guardas Municipais, de acordo com a Matriz Curricular Nacional das Polícias e Matriz Curricular das Guarda Municipais, bem como para Instituições de Segurança Privada; VIII - recomendar a elaboração de cursos, conteúdos e metodologias de ensino, específicos ao tema, a serem utilizados na formação continuada dos profissionais que atuam nos serviços destinados à população em situação de rua, contemplando serviços municipais e

privados (...). (CURITIBA, ART. 3º DO REGIMENTO INTERNO CIAMP RUA CURITIBA, 2015).

Além de prever as finalidades e atribuições do Comitê, a norma regimental prevê a estrutura organizacional e dinâmica participativa ao estabelecer regras sobre a composição representativa e o processo de escolha, critérios de substituição de membros e representações, instância de deliberação e frequência das reuniões. Como variável de análise do desenho institucional, Faria e Ribeiro (2010) citam que a presença de um conjunto de estruturas burocrática versa sobre o quanto pode ser organizada a inovação democrática e como impacta na efetividade participativa. Diz respeito a essa estrutura a previsão de mesa diretora, secretaria executiva, câmara ou comissões técnicas, calendário de reuniões, de modo figurativo, arquitetura que sustenta a prática política.

Para o Ciamp Rua Curitiba essa arquitetura conta com a composição de nove membros titulares e respectivos suplentes para representar o Governo e a sociedade civil. O espaço de manifestação da voz dos conselheiros e deliberação oficial é a Plenária, instância máxima do poder participativo, a qual se encontra em sessões públicas, abertas aos cidadãos como um todo e convidados, exceto quando deliberado o contrário pela maioria. A plenária se reunirá em calendário mensal ordinário aprovado pelos representantes e estará disponível para reunião extraordinária diante de assuntos urgentes.

O provimento técnico e administrativo a que necessitar é de responsabilidade da FAS, para a qual está previsto o dever de coordenar o Comitê. A Sessão III da norma regimental explicita a Coordenação do Comitê como parte deliberativa, responsável por decisões que conduzirão os trabalhos, a saber:

Convocar e presidir as reuniões e encontros promovidos pelo Comitê; II. Definir e aprovar a pauta de cada reunião; III. Aprovar a inclusão de assuntos extra-pauta, quando revestidos de caráter de urgência ou de relevante interesse; IV. Autorizar o adiamento proposto de votação de assuntos incluídos na pauta; V. Definir, quando for o caso, reexame de assuntos incluído na pauta; VI. Propor ao plenário a suspensão da discussão de temas constantes da pauta, fixando prazo para o retorno do assunto; VII. Resolver as questões de ordem; VIII. Exercer direito de voto, inclusive de qualidade, nos casos de empate; IX. Convidar e autorizar a participação, sem direito a voto, de dirigentes de órgãos públicos, representantes de entidades públicas, privadas e de ONG (Organização Não Governamental) bem como de pessoas de notório conhecimento, para

tratar de assuntos de interesse do Comitê; X. Instalar Comissões constituídas pelo Comitê e previstas neste Regimento, através de registro Ata; XI. Definir o número de integrantes de cada Comissão, garantindo a paridade, bem como, seu respectivo relator; XII. Representar o Comitê junto aos órgãos públicos municipal, estadual e federal e na sociedade jurídica em geral, ou designar representante. (CURITIBA, 2015).

Compreendidas como parte da estrutura organizacional, as comissões previstas não são natas à dinâmica de controle social desta instituição, dependendo de demandas específicas para sua ativação.

Com oito anos de criação, o Ciamp Rua Curitiba é instituição participativa em processo de amadurecimento no arranjo político-institucional de controle e participação cidadã das políticas públicas do município. Essa maturação está diretamente vinculada à política de assistência social e ao lugar que ocupa no desenho institucional da FAS. Criada em 1991, a FAS atua como órgão de administração indireta da Prefeitura de Curitiba e, desde 2003, exerce a gestão do orçamento destinado à política de assistência social³⁵, com habilitação de gestão plena do Sistema Único de Assistência Social – Suas, em 2005. O organograma institucional e administrativo foi redesenhado em 2004, em atenção às regulações da Política Nacional de Assistência Social e Norma Operacional Básica do Suas. Atualmente, está estruturado com atenção aos níveis de complexidade do Suas: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (subdividida em Alta/Média Complexidade).

No que tange a Coordenação do colegiado pela FAS, a análise das atas informou que a vinculação de departamento do membro titular e suplente desta representação, significa em qual unidade da fundação que se ancora a coordenação desta instituição participativa. O que emaranha a institucionalidade do Ciamp Rua Curitiba, e fragiliza seu desenho dada a falta de constância da agenda institucional, que é necessariamente impactada com novas perspectivas do ator que passa a responder pela organização do debate. As alterações ocorridas na estrutura organizacional da FAS, dada aos processos de reordenamentos de gestão dos serviços socioassistenciais em cada período de análise, realocou a coordenação do colegiado em cinco departamento diferentes.

³⁵ Conforme dispõem a Lei nº 10.644 /2003.

No ano de criação, a Coordenação do Ciamp Rua Curitiba esteve sob responsabilidade da Central de Resgate Social – CRS daqui por diante, que por sua vez oscilou entre responder diretamente a Diretoria de Proteção Social Especial – DPSE doravante e Supervisão Regional Matriz. É possível justificar que essa vinculação se deve ao fato de que a CRS historicamente protagonizou o atendimento à população de rua, e foi nesta unidade que se realizavam as reuniões da Rede Solidariedade, a qual projetou as primeiras discussões sobre a necessidade da participação social no tema. A DPSE por sua vez representa o departamento que organiza a operacionalidade do tipo de serviço que a CRS ofertava: acolhimento e atendimento social.

Conforme ilustra o organograma da Figura 1, na primeira gestão o colegiado esteve vinculado em diferentes departamentos no interior da organização institucional da FAS³⁶. E análise das atas demonstrou que Coordenação do Ciamp Rua Curitiba, acompanhava os reordenamentos realizados na execução dos serviços socioassistenciais, e deixa a hipótese de que a competência coordenativa se destinava a unidade de gestão em que o membro titular e suplente estavam vinculados.

³⁶ A organização institucional da Fundação de Ação Social conta ainda com gerências, coordenações e Supervisões Regionais que contemplam os 11 núcleos administrativos, à semelhança de subprefeitura. No entanto, nesta pesquisa a ilustração da organização estrutural desta fundação será sucinta, e demonstrará apenas os departamentos nos quais o Ciamp Rua Curitiba esteve vinculado. Para identificar a atual estrutura organizacional da FAS acesse: <https://fas.curitiba.pr.gov.br/conteudo.aspx?id=1258>

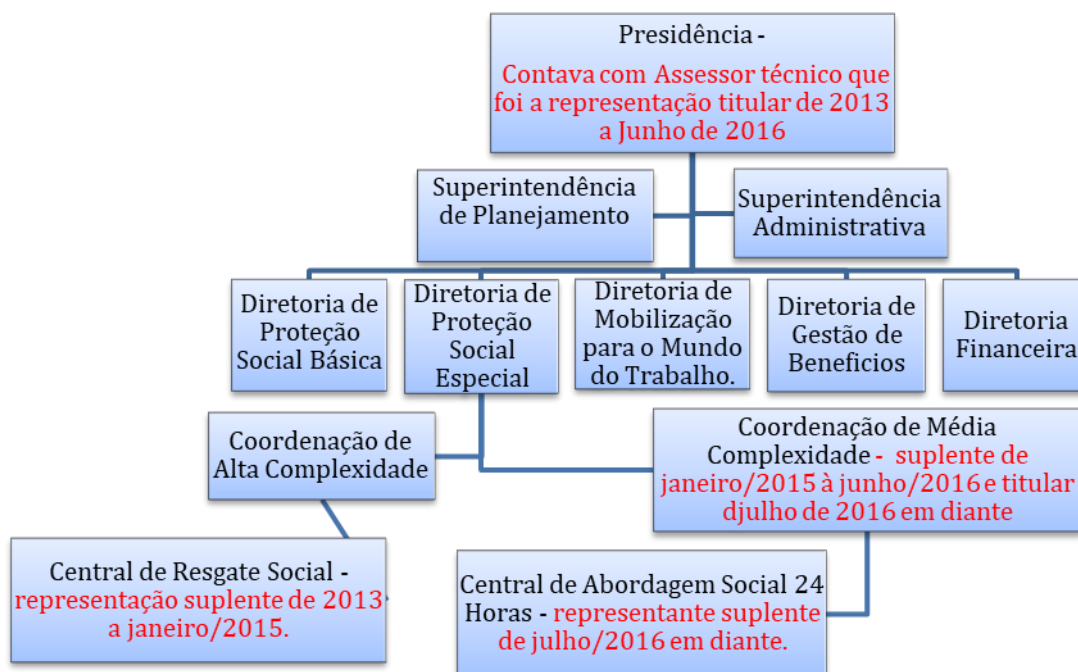


Gráfico 1 - Organograma FAS para localizar a Coordenação do colegiado na primeira gestão
Fonte: a autora com base nas atas e listas de presença do Ciamp Rua Curitiba

Entre os anos de 2013 e 2015, essa coordenação foi deslocada para o Assessoria Técnica da Presidência da FAS, em parceria com a CRS. Com a extinção da CRS em janeiro de 2015 a Coordenação de Média Complexidade passou a responder pelo colegiado, e permaneceu até o fim desta gestão, em parceria com a Assessoria Técnica da Presidência e, posteriormente Central de Abordagem Social 24 Horas.

A segunda gestão teve estabilidade no que tange do lugar institucional da FAS que Coordenou o Ciamp Rua Curitiba. Em 2017, o Comitê passou a compor agenda de nova diretoria criada especificamente para coordenar e implementar os serviços socioassistenciais voltados à população de rua, qual seja: a Diretoria de Proteção à População em Situação de Rua – DPSR de agora em diante. Como vemos na Figura 2, por pouco tempo o colegiado esteve ancorado na Superintendência de Planejamento, mas de junho de 2017 até o fim do período analisado esteve sob a agenda da DPSR.



GRÁFICO 2 - Organograma FAS para localizar a coordenação do colegiado na segunda gestão
 Fonte: a autora com base nas atas e listas de presença do Ciamp Rua Curitiba

Vê-se que os dispositivos legais que desenham o Ciamp Rua Curitiba projetam normas que versam sobre a inclusão da sociedade civil e do Governo no respectivo arranjo de democracia participativa. Porém, de acordo com Smith (2009), essas normas podem expressar efeitos diversos diante da expectativa de igualdade política para interferir no processo deliberativo da coisa pública, que, em tese, é a natureza de toda inovação democrática. Os efeitos tanto podem adensar esse valor de igualdade quanto distanciá-lo do escopo, sendo a causa para a performance do coletivo que concretiza a participação cidadã.

Isto posto, as normas que tratam da inclusão são fundamentais para a efetividade das atribuições do Comitê. A seguir, analisaremos estas normas que estruturam as variáveis presença e voz, essenciais para o atributo inclusão.

5. A DINÂMICA DE INCLUSÃO DO CIAMP RUA CURITIBA

O efeito de espelhamento que a dimensão normativa da democracia produz no desenho das instituições participativas reflete-se em diferentes graus na capacidade dos atores que constroem as narrativas de negociação deliberativa em seu interior. Portanto, assegura Fung (2004) que determinadas características delineadas pelos dispositivos legais que desenham a instituição podem influenciar em como se dá o comportamento da participação em seu interior, tanto nos aspectos individuais como nas articulações dos grupos de interesse.

Dessa forma, a relevância dos estudos empíricos para a análise política de instituições como o Ciamp Rua Curitiba pode tangenciar a dimensão teórica que, em tese, é produzir a democracia participativa para a condução da política de atenção à população em situação de rua. Conforme apresenta a metodologia de pesquisa, Smith (2009) convida-nos a identificar os efeitos da dimensão normativa na produção de qualidades democráticas desta instituição participativa.

Trata-se de nos aproximarmos de um emaranhado complexo constituído de normas que influenciam o comportamento individual e coletivo da participação cidadã para extrair graficamente as nuances que dimensionam a igualdade política. Dados que podem caracterizar a construção da narrativa pública ao tema geral que estrutura a instituição participativa, no caso desta pesquisa: os direitos da população em situação de rua.

A escolha do atributo inclusão para analisar o Ciamp Rua Curitiba determinou o enfoque das variáveis presença e voz dos atores. Para tanto, realizou-se exame de atas e de listas de presença que registraram reuniões do Comitê, bem como normativas que regem seu funcionamento: lei de criação, regimento interno e dispositivos legais que nomeiam, alteram e substituem os representantes.

Como fontes de pesquisa, esses documentos foram tratados à luz da perspectiva metodológica de análise de conteúdo (BARDIN, 2000) organizada em três etapas: (i) pré-análise – leitura dos materiais para escolha daqueles que serão

significativos; (ii) análise do material – tabulação, codificação e categorização das informações obtidas; e (iii) sistematização dos resultados obtidos.

No entanto, uma fase anterior às descritas no método de análise de conteúdo e que diz respeito à propriedade de transparência interna e externa das instituições participativas caracterizou os obstáculos para acesso às fontes de pesquisa. De acordo com Smith (2009), a transparência é um bem democrático e diz respeito aos mecanismos utilizados pelas instituições para a abertura dos respectivos procedimentos à sociedade civil como um todo. A Constituição Cidadã cita que a obediência aos valores legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade em torno do princípio da transparência na administração pública é um dever dos órgãos dos poderes Legislativo e Executivo.

A inexistência ou desconhecimento dos registros que comprovam os atos dos conselhos gestores é obstáculo comum às pesquisas de natureza empírica neste tema. Desde a ausência do registro durante ou posterior a ação até a forma e técnica de arquivo (se físico ou digital) afetam a disponibilização de documentos ao público externo e, no caso do Comitê, há indícios que sustentam a hipótese de que até mesmo o público interno desconheça os registros de sua participação.

É preciso evidenciar esse obstáculo como problema a ser resolvido, pois diz respeito à dimensão técnica e operativa das inovações democráticas. São instrumentos e mecanismos da gestão do controle social que devem ser geridos pelos conselheiros como parte da função pública a que representam (KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015). Portanto, a preocupação com a transparência além de norma a ser respeitada, impõem-se como pauta aos fóruns participativos.

No caso do Ciamp Rua Curitiba, a fragilidade desse atributo foi um limitador ao desenvolvimento desta pesquisa. Ao contrário dos conselhos vinculados administrativamente à FAS, o Ciamp Rua Curitiba não está no *site* da fundação, o qual conta com um *link* que disponibiliza acesso a uma série de informações acerca do controle social exercido sobre as políticas públicas que nela estão ancoradas. Também não houve sua inclusão no Portal dos Conselhos de Curitiba, o qual tem objetivo de disponibilizar ao cidadão informações acerca das normas e ações do governo e dos conselhos gestores.

A formalização de pedido para acesso ao acervo documental está amparada no que determina o Regimento Interno: “o acesso ao registro de ata para órgãos ou entidades que não componham o Comitê poderá ser feito através de solicitação escrita para a Coordenação do mesmo” (CURITIBA, 2015). Com início no mês de outubro de 2019, via Portal da Transparência, a solicitação foi respondida pela DPSR/FAS com a disponibilização de 18 documentos entre normas de institucionalização do Comitê e ações realizadas nos anos de 2018 e 2019. Diante da ausência de registros dos demais anos, a solicitação foi reiterada em janeiro de 2020 via Sistema Único de Protocolos da Prefeitura Municipal de Curitiba, encaminhada diretamente para a Coordenação do Ciamp Rua Curitiba, o que resultou na disponibilização de 29 documentos referentes aos anos de 2014 a 2016.

Por conta da pandemia da COVID 19, foi necessário encontrar alternativas de contato com os atores da sociedade civil e Governo que já compuseram ou ainda compõem o Comitê. O contato foi realizado via ligação telefônica e aqueles que disponibilizaram registros solicitaram anonimato. Assim, o *corpus* da pesquisa documental passou a contar com mais 25 documentos oriundos de contato com sujeitos significativos da pesquisa.

Diante de solicitações de documentos não atendidas e por conta do planejamento da pesquisa, iniciou-se a segunda fase de análise de conteúdo com número limitado de documentos. Com isso, surgiram questões no tocante à continuidade de pautas discutidas, presença dos representantes nas reuniões, alteração de membros representantes e inexistência de registros de atos do Comitê durante os anos de 2013 e 2014. A busca por solucionar tais questões incidiu na decisão de reiterar via Portal da Transparência pedido de resposta conclusiva ao protocolo aberto junto à FAS.

Essa ação resultou na Solicitação nº 01.12243/2020, aberta em dezembro de 2020, que recebeu da DPSR naquele mês, 97 registros de reuniões (atas, listas de presença e normas) realizadas pelo Comitê de 2014 a 2016 e de 2017 a 2019. Desse total, 44 documentos foram adicionados à segunda fase de análise documental vez que eram inéditos. No entanto, conforme resposta oficial, não foram localizados registros dos anos de 2012, 2013 e 2015 em posse da FAS.

O Quadro 1 apresenta a tipificação dos documentos após pré-análise para seleção daqueles significativos para a pesquisa. Como se vê, o processo resultou em um total de 105 registros oficiais. Para a análise da presença e voz, três fontes de pesquisas são fundamentais: atas, listas de presença e as normas que regulam a dinâmica participativa. A tipificação “Reunião Ordinária, Reunião Extraordinária e Reunião de Grupo de Trabalho/Comissão” foi feita a partir de critérios de seleção com base no conteúdo registrado, pois não há identificação da qualidade do evento em todos os documentos.

Tipificação das Fontes de Pesquisa	
Atas	
Reuniões Ordinárias	34
Reuniões Extraordinárias	6
Grupo de Trabalho e/ou Comissões	10
Lista de Presença	
Reuniões Ordinárias	27
Reuniões Extraordinárias	4
Grupo de Trabalho e/ou Comissões	8
Normas	
Decretos	2
Regimento Interno	1
Portarias	4
Outros	
Convites para reuniões / audiências públicas / seminários	3
Relatório de Plano de Ação – FAS / Programa Curitiba que Não Dorme	1
Carta Aberta do Movimento Nacional da População de Rua ao Coordenador do Ciamp Rua Curitiba	1

Apresentação de dados sobre o perfil da população em situação de rua e serviços públicos de atendimento	1
Planos de reordenamento da rede socioassistencial / intersetorial	2
Protocolo de Abordagem Social à população em situação de rua – Guarda Municipal	1
TOTAL	105

QUADRO 1 - TIPIFICAÇÃO DAS FONTES DE PESQUISA

FONTE: A autora, com base nos documentos disponibilizados pela Coordenação do Comitê e por membros representativos do Colegiado.

Especificamente nos registros do período de 2014 a 2016, não há informação de calendário de reunião e os documentos que registram os encontros do Comitê não informam se se trata de reunião ordinária ou extraordinária e mesmo o conteúdo da ata não possibilita fazer esta identificação, com exceção para os encontros de comissão interna e grupo de trabalho. Portanto, as reuniões realizadas neste período foram incluídas na tipificação “Reunião Ordinária”.

No período de 2017 a 2019, o padrão é alterado, pois no registro ata há a identificação da qualidade das reuniões, seja no cabeçalho do documento ou no conteúdo. Ainda neste período, foram identificadas seis listas de presença sem identificação da qualidade da reunião e sem o registro ata respectivo. Desse conjunto, apenas dois registros foram tipificados como “Reunião Extraordinária” que datam do mesmo mês no qual consta o registro de lista de presença e ata de reunião ordinária. Os demais foram considerados como “Reunião Ordinária”, pois trata-se de documentos do ano de 2017, período em que o Comitê deliberou por realizar reuniões na última quinta-feira do mês, o que coincide com a agenda dessas listas de presença.

Todas as fases que compuseram a análise de conteúdo resultaram em planilhas que sistematizam a extração de informações de acordo com os objetivos. A fase de sistematização do material resultou em cinco planilhas de tabulação de dados que são as matrizes de dados que compõem a análise quantiquantitativa do atributo inclusão. Para Gil (2008), a abordagem quantiquantitativa é uma técnica de

pesquisa que contribui para leituras e interpretações didáticas no processo explicativo e descritivo das variáveis mensuradas.

As informações do Quadro 2, a seguir, indicam as subvariáveis eleitas para elaboração da sistematização de dados que tratam do bem democrático inclusão, o qual expressa elementos que compõem as variáveis presença e voz dos atores do Ciamp Rua Curitiba para leitura ampliada da dinâmica participativa³⁷.

INCLUSÃO	
Presença	Voz
1. Distinção da composição representativa de sociedade civil e Governo para identificar as: (i) entidades e órgãos; (ii) qualidades da representação – titular e/ou suplente; e (iii) substituição de representação e membros. 2. Identificação do público externo, com direito a presença. 3. Identificação dos convidados com direito a voz.	1. Distinção da composição representativa de sociedade civil, Governo, público externo e convidados para identificar: (i) atores que se pronunciaram e a qualidade da representação; (ii) temas do debate que se destacam com maior frequência; e (iii) qualidade das falas. 2. Tipificação de pautas levadas à plenária e tipificação das deliberações construídas pelo grupo.

QUADRO 2 - LEVANTAMENTO DE SUBVARIÁVEIS QUE COMPÕEM AS VARIÁVEIS PRESENÇA E VOZ

Fonte: A autora, com base em Smith (2009).

Tendo em vista que não há registro do processo de eleição da sociedade civil, embora o regimento interno determine que os representantes terão mandato de dois anos, após pré-análise documental, optou-se por distinguir a sistematização dos dados para análise da variável voz pelo período de mandato do Governo Municipal. A mudança de governo ocorrida na eleição municipal em 2016 incidiu na alteração dos membros que o representam no Comitê com a saída do Prefeito Gustavo Fruet (2013–2016) e a entrada do Prefeito Rafael Greca (2017–2020 e reconduzido para o período de 2021–2024). Doravante, esses períodos serão denominados “Gestão 1” e “Gestão 2” para melhor distinção da análise dos dados que foram extraídos da pesquisa documental.

³⁷ É possível acessar a Planilha “Voz na atas por segmento/representação/membro/qualidade da fala/tema” pelo link <https://docs.google.com/spreadsheets/d/11oY6RNEgKaUCOxjdoY6iF76tYZPbw8e8xxR1qvb7eg4/edit?usp=sharing> . E a planilha “Presença por segmento/representação/membros” pelo link <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1zvo33Slx7Pwf4l8lOhhZ2lBgNAYP11GRLQWs4dv4nl4/edit?usp=sharing> .

5.1 “NÓS PODEMOS NOS CANDIDATAR?”: O PROCESSO DE ESCOLHA DOS REPRESENTANTES DO CIAMP RUA CURITIBA

Smith (2009) aponta que os critérios de seleção dos atores representantes na instituição participativa, os incentivos ao comparecimento às reuniões e a forma de organização da composição entre sociedade civil e Governo impactam na amplitude da democracia posta como exercício de sua função na gestão participativa. A inclusão a partir desse aspecto pode constranger ou aprofundar a participação cidadã, pois as regras da representação podem implicar na possibilidade ou não de segmentos terem as respectivas demandas vocalizadas, bem como na qualidade de como se dá essa expressão. Esses critérios dão mérito ao difícil tema da legitimidade da representatividade, suscitam questões acerca das motivações, das consequências para os segmentos da sociedade civil e os órgãos do governo e a relação de governança que devem estabelecer (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011).

Com respaldo no Decreto nº 7.053/2009 — lei de criação do Ciamp Rua Curitiba, o Decreto 1.226/2012 determina que o processo de seleção dos representantes será por indicação. Não constam do documento os critérios para indicação da composição governamental advinda de órgãos da administração direta e indireta. No entanto, os órgãos de representação governamental e os membros que cumpriram efetivamente a função foram indicados nesse decreto.

Para Smith (2009), a seleção por indicação de autoridade governamental, que em geral não publiciza os critérios de escolha, é um contrassenso para a proposta de democracia deliberativa. Embora possa garantir a inclusão de técnicos qualificados para o tema, essa nomeação não sugere a possibilidade de participação da comunidade institucional para escolha daqueles que a representarão, reduzindo a representação a cargos de confiança da liderança constituída numa linha vertical de gerenciamento do governo; na contramão da regra que orienta a escolha dos representantes da sociedade civil.

O decreto de criação do Comitê estabelece que os representantes não governamentais devem “comprovar atuação reconhecida com a população em situação de rua nas áreas de atendimento, assessoramento e defesa de direitos, organizados em movimentos sociais ou entidades;” e sobre o processo de escolha

informa que serão “indicados por seus pares” em reunião específica e homologados na primeira reunião do Comitê (CURITIBA, 2012).

Tal como ocorreu em âmbito nacional, a aprovação de regramento para o processo eleitoral ocorreu tardiamente, com o Comitê já em funcionamento. Esse hiato de tempo para regulamentar a estrutura burocrática pode revelar-se como preditor relevante de pouca expressividade do compromisso da instituição participativa para com sua função, pondo em dúvida a capacidade da participação cidadã para a qual foi instituída (FARIA; RIBEIRO, 2010).

Não foram localizados registros que informem os critérios de seleção para a composição inaugural do Comitê. Porém, localizou-se um convite para a 1ª Reunião de Eleição dos Representantes Não Governamentais para Compor o Ciamp Rua Curitiba”. O evento se realizou no dia 20 de setembro de 2012. E o anfitrião foi o Fórum Rede Solidária Para o Morador de Rua que concentrou, no período de 2010 a 2012, o intercâmbio de ideias entre sociedade civil e Governo Municipal (MELO, 2011).

De acordo com relatos de participantes governamentais e da sociedade civil que atuaram no Fórum — embora não soubessem precisar a data de realização da primeira composição de representantes, a escolha se deu a partir de diálogo com as entidades que participavam da instituição. O consenso atentou para a perenidade da postura das entidades na trajetória de reivindicação de direitos para a população em situação de rua.

O Regimento Interno do Ciamp Rua Curitiba, aprovado em Reunião Ordinária de 09 de abril de 2015, reitera que os representantes da sociedade civil devem ter atuação reconhecida junto à população em situação de rua nas áreas de atendimento, assessoramento, promoção e defesa de direitos. No Capítulo VI, a norma prevê a criação de Comissão Eleitoral que definirá critérios para escolha das entidades que indicarão representantes. Essa comissão de formação paritária será constituída 60 dias antes do término dos mandatos da diretoria e dos membros — que têm duração de dois anos a contar da data de posse, efetuada por autoridade municipal.

O processo eleitoral ocorrerá 30 dias antes do encerramento do mandato e em caso de empate entre os concorrentes para representação não governamental será escolhida aquela entidade/organização que obtiver maioria simples de votos dos membros da gestão em exercício, em reunião específica. Aos representantes eleitos, garante-se a recondução do mandato sem especificar a quantidade de vezes que pode ocorrer, o que pode reduzir a pluralidade no debate e acúmulo do poder. O rodízio do poder de representação é, para Smith (2009), uma boa estratégia para fomentar a inclusão, haja vista que propicia a outras vozes experimentadas em trajetórias políticas diversas que expressem os respectivos acúmulos de modo a oxigenar as discussões, quiçá qualificar as decisões públicas.

A respeito de um desenho institucional como esse — que não prevê nas normas a pluralidade no procedimento de seleção de representação uma vez que não inclui os usuários dos serviços e os trabalhadores que os executam, Souza de Rosário (2004) pondera que há possibilidade da dinâmica discursiva ser polarizada. Esse fator pode pender positivamente para o poder executivo no processo de conflitos na negociação e nas tomadas de decisões, com maior facilidade de “construir padrões homogêneos de comportamento e um consenso quanto aos objetivos a serem alcançados” (SOUZA DE ROSÁRIO, 2004, p. 77).

Essa característica centralizadora também é identificada na Coordenação do Comitê — subordinada à FAS e sem previsibilidade de alternância com a sociedade civil. As consequências homogeneizadoras do discurso deliberativo pela falta de norma que estabeleça igualdade de condições das partes no comando da coordenação podem ser amenizadas com a representação do MNPR como membro nato — previsto no parágrafo único do artigo 7º (CURITIBA, 2015), o que significa condição permanente de representante da sociedade civil.

Essa representação de vinculação congênita pode ser benéfica para garantir a permanência das pautas advindas diretamente da população de rua, com interferência na possibilidade de homogeneização do discurso pelo governo diante da reduzida pluralidade de representação da sociedade civil. O MNPR é constituído também por pessoas que vivem nas ruas, ou com trajetória nessa vivência, e mantém relação direta com este grupo, servindo, inclusive, de canal para denúncia de violação de direitos humanos (MNPR, 2015).

Essa diretriz pode ser compreendida como condicionalidade de incentivo à legitimidade da representação não governamental, pois assegura a presença de atores em relação direta com os representados — muito próximo ao que Smith (2009) apontou como previsão de cotas para determinados segmentos para que o processo de escolha garanta a presença de grupos historicamente marginalizados.

Outro aspecto que torna relevante essa vinculação é que a norma regimental não prevê mandato para a representação governamental, fator que pode desestabilizar a igualdade política nas discussões no Comitê. À medida que a presença de um ator da sociedade civil é imutável, há maior probabilidade de os temas não serem persuadidos pelo jogo de interesses que é o bojo da instituição participativa. Como coletivo que incide na política pública por processos reivindicatórios dos movimentos sociais não se exige condicionalidade de estrutura jurídica, o que pode contribuir para sua inclusão nos canais de participação cidadã (GOHN, 1995, 2006).

De todo modo, não há registro de exigências de estrutura formal para quaisquer atores representativos. O único critério para vedar a participação é o empate caso o número de candidatos seja maior que o de cadeiras disponíveis para a sociedade civil. Neste cenário, o Regimento Interno estabelece no parágrafo único do art. 19 que “em caso de empate na eleição das entidades não governamentais, será escolhida aquela que obtiver a maioria simples de votos dos membros da gestão em exercício, em reunião específica para esse fim” (CURITIBA, 2015).

Os critérios que determinam quem pode ser eleito para representar a voz de determinado coletivo versam sobre a legitimidade da representação, um problema no âmbito da literatura da democracia participativa. O método de seleção tem por responsabilidade assegurar a igualdade política e para Smith (2009) os critérios devem ser cuidadosamente elencados.

No caso da população em situação de rua, a realidade material em que vivem expressa a ausência de igualdade no âmbito dos direitos fundamentais, o que impacta diretamente na sua capacidade de participação social. Portanto, falar em nome deste “*demos*” em uma arena de intercâmbios e disputas exige que a

pluralidade de representação tenha trajetória de relação com o grupo, ou seja, trabalhe pela e na base (GOHN, 1995, 2006).

A informação que ilustra parcialmente a seleção de representantes trata da substituição de entidades no ano de 2018, devido a ausência nas reuniões. De acordo com ata de reunião extraordinária realizada em 07 de junho de 2018, a escolha se deu por indicação do MNPR, em consonância com o previsto no parágrafo primeiro da norma regimental. Essa regra estabelece que em se tratando de substituição de membro/entidade da sociedade civil esta deverá indicar novo membro e, caso isso não ocorra, a mesma será substituída por outra entidade social a ser convidada por este movimento social. Contudo, não se indica por quais critérios se chegou a essa escolha, mas o convite foi feito às entidades com atuação indireta junto à população em situação de rua, no segmento de defesa de direitos, como veremos no tratamento da composição do Comitê.

Essa prerrogativa pode ser utilizada como estratégia para fortalecer a narrativa da sociedade civil, mediante escolha de ator aliado com o MNPR fora do espaço do Comitê. O processo de escolha por indicação, embora não garanta o valor democrático de igualdade na disputa, facilita a entrada de atores que expressam similaridades de engajamento político. Tatagiba e Blikstad (2011) avaliam que tanto o encontro entre atores parceiros em bandeiras de luta quanto as interseções que se realizam no decorrer de eleições acontecem antes e durante o percurso. Nesse exercício de conexões, realizado tanto pela sociedade civil quanto pelo governo, o tecido institucional do espaço deliberativo é costurado por repertórios de conflitos e de consensos.

Para Souza de Rosário (2004), a interação entre os atores dá-se em atmosfera de tensões expressas em diferentes graus dado a pluralidade de interesses que a compõem, a contar do repertório político que os insere no exercício da participação cidadã (SOUZA DE ROSÁRIO, 2004). Desse modo, no contexto do Comitê, mesmo que se tenha apenas registro do convite e indicação por consenso para a escolha dos representantes da sociedade civil o campo de disputa em maior ou menor densidade é vivenciado. Essa disputa pode ser adensada com atores externos ao colegiado participativo ao se considerar o direito à presença e voz no

debate público de cidadãos comuns, sem vínculo institucional com o fórum ou com qualquer outra organização da sociedade ligada ao tema.

Neste sentido, a norma regimental do Comitê prevê que as reuniões são públicas, exceto quando deliberado pela maioria absoluta dos representantes. No entanto, dita que a participação com voz de entidades, movimentos sociais, fóruns e especialistas deve ser autorizada pelo Plenário, instância máxima de decisão. Se para o público externo é necessária autorização para que expresse as preferências e esclareça dúvidas em relação aos temas abordados, há um núcleo que compõe o Comitê de convidados permanentes, ouvintes, sem direito a voto, mas com direito a voz assegurado (CURITIBA, 2015). O parágrafo quarto do Regimento Interno inclui nesse grupo o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis e projetos de extensão das Instituições Acadêmicas.

Como vemos, o desenho institucional do Ciamp Rua Curitiba buscou garantir a participação cidadã com regras que possibilitam minimamente a inclusão da diversidade nos debates. O cidadão que participa de fóruns deliberativos como o Comitê, os conselhos de direitos e outras instâncias de gestão democrática tem alguma qualidade de vínculo com as organizações de representação, quiçá esteja ligado como usuário do serviço público que estrutura a política pública em debate e tenha algum interesse no tema. A garantia, pelas normas, de que a instituição participativa alcance o cidadão comum contribui para a legitimidade da representação da sociedade civil como coletivo que tende a cooperar entre si e fomentar a participação ativa. Nesta lógica, a representatividade, para além de ser outorgada, é expressa a partir daquele que vivencia o tema gerador do fórum participativo, com a confluência entre representação e da participação para tomadas de decisões públicas em demandas expressa diretamente pela sociedade (LUCHMANN, 2008).

Vê-se que o método de escolha da representação justifica-se como aspecto relevante para o exercício da democracia. Essa variável alinha o atributo da inclusão com determinantes que vão reverberar na prática política dos atores eleitos, na capacidade de consenso e divergências e deliberações ajustadas à realidade dos representados. Os documentos analisados não deram conta de expressar a

densidade das articulações concretas que tecem o pano de fundo do processo de escolha, pois não se tem registro dos critérios que incidiram para que as indicações fossem realizadas ou reconduzidas.

Isto posto, veremos a seguir se a lacuna reverberará na composição do Comitê.

5.1.1 “Quem está me representando?” – Da composição do Ciamp Rua Curitiba

A tônica deste subitem é a representação e a representatividade das entidades e organizações que compuseram e compõem o Ciamp Rua Curitiba, quais órgãos do poder público e das entidades da sociedade civil que o compõem, a natureza e objetivo do trabalho que realizam e quais ferramentas lhe asseguram competência para discutir políticas públicas para a população de rua. Todas questões que determinam a prática do controle social e podem influenciar a qualidade do desempenho da participação numa instituição híbrida cuja relação entre sociedade civil e Governo responde à dinâmica sistêmica de negociação política (CUNHA, 2010).

O termo “representação” por si só significa manifestar algo que literalmente não é do campo pessoal, mas de outro(s). Nas instituições participativas, esta exposição delegada corresponde a falar e decidir a favor dos interesses da sociedade civil e do governo no processo de formulação, implementação e avaliação dos desenhos de políticas públicas (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006). Já a “representatividade” trata dos atributos que contornam os mandatários de condições para ocupar o lugar de exposição com competência. É desejável que nas inovações democráticas a representatividade esteja pautada pela influência dos atores de acordo com a biografia de práticas que caracterizam sua natureza e lhes confere lugar de legitimidade para falar no jogo político (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

A composição do Comitê é normatizada pelo Decreto nº 1.226/2012 que determina a paridade entre sociedade civil e Governo. Nesse dispositivo legal, a composição governamental é indicada com a nomeação dos membros na lei de criação do Comitê, tendo sido alterada em 2017 com a extinção da Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego – SMTE. A Pasta foi incorporada à FAS como

Superintendência do Trabalho e Emprego – SupTE/FAS, a qual incorpora o Comitê conforme Portaria nº 101/2017.

Além da Superintendência, a composição governamental conta com a Companhia de Habitação Popular – Cohab-CT doravante, as secretarias do município responsáveis pela política pública de Defesa Social (Saúde, Educação, Esporte, Lazer e Juventude) e a unidade administrativa da Secretaria Municipal de Governo que assessora o poder executivo na representação junto a autoridades, comunidades e demais esferas da gestão descentralizada. São, portanto, órgãos vinculados direta e indiretamente ao poder público municipal, cujos membros são nomeados pelos respectivos secretários ou presidentes — caso exclusivo da Cohab-CT e da FAS.

Os atores que ocupam assentos em colegiado participativo *a priori* representam a diversidade de opiniões em torno da questão que os aglutina. Para Smith (2009), o filtro basal para a representatividade é o processo de seleção, pois dita as regras da inclusão daqueles que negociam as demandas. Não se trata de regras que ditam tão somente o aspecto quantitativo e de proporcionalidade entre sociedade e Governo, mas, sim, de qualidade no exercício da participação política inclinada para a construção de soluções que atendam as demandas do tema gerador do fórum público. O *design* institucional deve prever incentivos para que sua composição garanta a partilha do poder com narrativas diversas, ancoradas em representações associadas ao caráter coletivo e plural, engajadas no interesse comum de democratizar a tomada de decisão política (SMITH, 2009; BRAGA, 2015).

Neste horizonte, é primordial a leitura dos conflitos de interesses que permeiam as relações humanas, sem a visão ingênua de que o representado terá em absoluto a defesa das pautas que lhe dizem respeito. Há de se ter a necessária desnaturalização da ideia de legitimidade que passa pela concepção de que, ao fazer as vezes do outro, o representante está autorizado a tão somente mimetizar as preferências do outro e estar por completo afinado com as demandas dele. Essa perspectiva desconsidera a mediação que a condição humana e os estreitamentos estruturais, em destaque os vínculos de trabalho, impõem aos representantes. A legitimidade representativa deve considerar que seus vocalizadores são sujeitos cuja racionalidade parcial é orientada por ambas as condições e são portadores de

concepções “situadas” e “parciais” do que deve ser o “bem comum”, na maior parte do tempo conflitantes e até mesmo antagônicas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 76).

A composição do Ciamp Rua Curitiba não está clara, haja vista a inexistência de registros do processo de indicação e recondução de mandato do ano de 2012. Como informado pela Diretoria de Proteção à População em Situação de Rua, não foram localizados registros documentais de 2012 e 2013 referentes ao Comitê. Uma das atas de 2014 — que registra a reunião de 28 de agosto, dá algumas pistas dos representantes da sociedade civil ao citar a necessidade de substituição de entidades devido a ausências reiteradas. Nesse ano, não havia Regimento Interno, o que levou os participantes a decidirem a questão conforme aponta a discussão abaixo:

Demos início a discussão da representação da sociedade civil nesse Comitê fazendo avaliação de que duas representações, a **CEASPA - Confederação Evangélica de Assistência Social do Paraná** e a **Socorro aos Necessitados serão substituídas** pois já extrapolaram em muito o número de faltas previsto. O **IDDEHA - INSTITUTO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS em contato com a Coordenação desse Comitê disse que estaria atualizando sua representação e que continuaria na composição do Comitê.** Para tanto houve muitas manifestações dos presentes e as entidades indicadas para a substituição das duas vagas foram: 1. **CEDDH-PSR/CMR - Centro Estadual de Defesa de Direitos Humanos da População em situação de Rua e Catadores de Material Reciclável**, 2 **SEFRAS - Serviço Franciscano de Solidariedade**, 3 **CRDH Centro de Referência em Direitos Humanos (Cáritas)**, 4 **CEPAC**. 5 O Gustavo mencionou uma entidade que trabalha com criança e adolescente de rua, mas houve manifestação contrária por se tratar especificamente de criança/adolescente público que não é contemplado na PNPR. Os contatos com as entidades serão feitos e na próxima reunião ordinária se dará a indicação para o decreto municipal de nomeação”. (Ata de Reunião 28/08/2014, n.p - Grifo nosso).

Na ata da reunião ordinária que se seguiu, realizada em 25 de setembro, os participantes deliberaram por reconduzir para a reunião de outubro a definição de novos representantes devido à urgência para discussão de tema com maior relevância. Porém, não há registros de outras reuniões no ano de 2014, e nas que se seguiram no ano de 2015 das quais há atas (fevereiro, março, abril, maio, junho, julho e outubro), a representação da sociedade civil não foi abordada. Ressalte-se, ainda, que não consta dos eventos de 2014 e 2015 a presença do Iddeha, apontado como ator no Comitê.

Foi possível identificar a composição da sociedade civil na lista de presença da reunião ordinária de 29 de setembro de 2015. As representações indicadas foram confirmadas pela FAS na Portaria nº 215/2016, único ato público que a Coordenação do Comitê realizou no período de 2012 a 2016, para informar a composição da sociedade civil do colegiado. O Quadro 3 mostra as representações apresentadas na Portaria mencionada, as quais serão consideradas a partir de então.

n.	Sociedade Civil
1	Associação Batista de Ação Social de Curitiba – ABASC
2	Associação Emaús Casa do Peregrino – AACP
3	Confederação Evangélica de Assistência Social do Paraná – CEASPA
4	Congregação Irmãs Filhas da Caridade de São Vicente de Paulo – Província de Curitiba – CIFCSVP-PC
5	Fraternidade de Aliança Toca de Assis – FATA
6	Comunidade Hermon – CH
7	Movimento Nacional da População em Situação de Rua – MNPR
8	Pastoral do Povo da Rua – PPR
9	Serviço Franciscano de Solidariedade – SEFRAS

QUADRO 3 - COMPOSIÇÃO DO CIAMP RUA CURITIBA DE 2015 A JUNHO DE 2017
 FONTE: Portaria nº 215 de 06 de julho de 2016 da Fundação de Ação Social – FAS.

A composição acima foi alterada mediante processo de substituição devido a excesso de ausência em reuniões, conforme registra ata de reunião extraordinária realizada em 07 de Junho de 2018 — a norma regimental prevê substituição mediante ausência em três reuniões consecutivas ou cinco alternadas. No entanto, os novos representantes já constavam de listas de presença nessa capacidade desde março de 2018, questão não esclarecida nas atas das reuniões.

As entidades substituídas foram: Confederação Evangélica de Assistência Social do Paraná – Ceaspa daqui por diante; Associação Casa do Peregrino – ACP, Comunidade Hermon – CH; e Serviço Franciscano de Solidariedade – Sefras doravante. Respectivamente, as seguintes entidades passaram a compor o Comitê: Conselho Regional de Serviço Social – Cress/PR de agora em diante; Instituto Nacional de Direitos Humanos da População em Situação de Rua – Inrua doravante; Conselho Regional de Psicologia – CRP; e Mitra da Arquidiocese de Curitiba. A

publicação oficial das novas representações aconteceu um ano após a substituição via Portaria nº 185/2019.

A primeira composição conta com atores que se engajaram na luta pela estruturação de serviços públicos antes da adesão da Prefeitura de Curitiba ao decreto de instituição da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Em consonância com os fatos de âmbito nacional, que implicaram na própria formulação da referida política pública e do Ciamp Rua, a sociedade civil organizada em torno do tema articulou a “Rede Solidária para o Morador de Rua”, em parceria com a FAS (2005), e o “Fórum de Entidades de Atendimento” (2007). Entre os representantes que atuaram nesses espaços estão a Pastoral do Povo da Rua – PPR, doravante; a Ação Social do Paraná – ASP; a Associação Emaús Casa do Peregrino – AECF, e a Associação Batista de Ação Social de Curitiba – Abasc daqui por diante (MELO, 2011). O engajamento desses atores estrutura a consolidação do Comitê, confere-lhe credibilidade na discussão de políticas públicas e promove em conjunto com o Movimento Nacional da População de Rua a inclusão social e política do segmento na complexa rede da gestão pública.

Há entidades certificadas pelo Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS doravante, e à época conveniadas com a FAS para a execução de serviço socioassistencial, a saber” Ch, Abasc, Asp e Cifcsvp-Pc e Ceaspa. A organização da participação política dos atores acontece concomitantemente ao processo de estruturação do sistema de controle social da Política de Assistência Social à qual estão vinculados.

Em certa medida todas as entidades atuam na defesa de direitos e embora o Regimento Interno não determine proporcionalidade entre aquelas que tenham por finalidade o trabalho com a população de rua e as que organizam o segmento no sentido de promover a participação cidadã a composição do Comitê é expressa por essas distinções³⁸. A primeira composição conta com a participação de duas

³⁸ Ressalte-se que o Decreto nº 7.053/2009 determina proporcionalidade entre as entidades ao estabelecer que a sociedade civil terá nove representantes — cinco de organizações de âmbito nacional e quatro de entidades que tenham como finalidade o trabalho com este público. Com a revogação dessa norma pelo Decreto nº 9.894/2019, a representação das organizações de cunho político-reivindicativo, a exemplo do MNPR e do PPR, não são elencadas, visto que a norma cita apenas entidades que trabalham auxiliando o segmento — com direito a cinco representantes, e instituições que desenvolvem pesquisas sobre o fenômeno — com direito a um representante.

representações que atuam sem vínculo institucional com a administração pública, com o objetivo de organizar a população de rua para inclusão social e política: a PPR e o MNPR. As demais representações têm vinculação jurídica ao Governo como prestadores de serviço — as chamadas organizações não governamentais do terceiro setor, com marco regulatório próprio e submissão ao controle social exercido pelo Suas³⁹.

Quanto ao grupo de prestadores de serviço, é interessante notar que a maioria (quatro representações) oferta serviço de alta complexidade — acolhimento institucional, ancorado em instituições religiosas, cujo trabalho é forjado para reabilitação de dependência química (Ch, Abasc, Fata, e Ceaspa). Esse fato expõe o debate sobre os estigmas que a população em situação de rua sofre, à medida que os representantes podem ter narrativa com enfoque nas demandas de saúde mental e serviços de acolhimento institucional, de modo a reduzir a complexidade do fenômeno.

O debate em torno da questão requer narrativas plurais que deem conta de aprofundar reflexão formuladora de soluções tão complexas quanto o tema. Questionar a pluralidade das representações implica em compreender a capacidade das narrativas de conduzirem deliberações que se vinculem às decisões do governo e produzam soluções (SMITH, 2009). Ainda na primeira composição do Comitê, observou-se que o segmento de prestadores de serviço conta com três representações que atendem pontualmente a demanda de moradores de rua com serviços socioassistenciais, o que nos faz apontar probabilidade de discussões voltadas a expressar ao poder público as demandas oriundas dos atendimentos, os quais necessitam do suporte dos serviços públicos para continuidade de intervenção.

Na segunda composição, há alteração no segmento de organizações com representatividade no assessoramento para a promoção, defesa e garantia de direito que anteriormente contava apenas com o MNPR e o PPR. Com o processo de

³⁹ O marco regulatório do terceiro setor está estruturado pelas leis nº 9.637/98, nº 9.790/99, nº 12.101/2009, nº 91/1935 e Decreto Legislativo nº 3.100/1999 e o novo marco dado pela lei nº 13.019/2014.

substituição de entidades ocorrido em 2018 esse nicho passou a contar com a representação do Cress/PR, Inrua, CRP e Mitra Arquidiocese de Curitiba.

Como entidades representativas do conjunto de profissionais do Serviço Social e Psicologia, o Cress/PR e CRP têm por princípios éticos os valores da democracia. Esses conselhos forjam os respectivos projetos ético-políticos pautados pelos direitos humanos, pela justiça social e pela defesa da participação popular como estratégia para o fomento de políticas públicas ancoradas nos direitos de cidadania (CFESS, 2011; CFP, 2005).

O Inrua atua com assessoramento e proteção das garantias fundamentais da população em situação de rua por meio de convênios e parcerias público-privadas, bem como mobilizações e articulação de ações para fortalecimento do engajamento político (INRUA, 2020). O instituto desenvolveu-se ao lado do MNPR e MNCMR como ator mobilizador de ações coletivas para promover a atenção ao segmento, seja com a captação de recursos para desenvolver projetos ou com agregação de atores para ações em defesa de direitos humanos.

A Arquidiocese é um órgão da Igreja Católica que exerce jurisdição sobre as inúmeras instituições da comunidade religiosa. A circunscrição eclesial orienta a assistência à população em situação de rua com a promoção de consonância das ações de solidariedade que as igrejas realizam (ARQUIDIOCESE, 2021).

Com a análise das atas, verificou-se a presença dessas entidades no Comitê antes do processo de substituição. Como participantes com direito a voz no Comitê, mas sem direito a voto, essas vozes foram identificadas na proposição de pautas e discussões. A investigação sobre a representatividade das organizações em torno do tema gerador identificou a proximidade das atuações das entidades mencionadas com o MNPR como apoiadores de pautas. Isso justifica as indicações para as devidas substituições e deixa evidente que as conexões entre os atores podem se dar fora da arena de participação institucionalizada, no intuito de potencializar a narrativa de defesa dos interesses de um e outro segmento (TATAGIBA; BLIKSTAD, 1996).

Neste recorte, o direcionamento do projeto ético-político e os objetivos que sustentam as representações substitutas respondem diretamente à defesa da justiça

social, que em uma perspectiva ampliada é a estrutura para intervenção do fenômeno gerador do Ciamp Rua Curitiba. Portanto, a interseção dessas representações, com apoio e parceria direcionados exclusivamente ao MNPR, é inevitável, com a devida consideração das especificidades de funções. Um enquadramento que respeita o contorno heterogêneo dessas conexões a partir dos limites e possibilidades da fluência das articulações.

Outro destaque importante é o deslocamento do membro suplente da Sefras (substituída) e da FCSVP-PC para atuar como representante do Cress/PR. São os assistentes sociais que se vinculam com as ações de defesa dos direitos humanos e de cidadania pela via da participação social em resposta ao Código de Ética da categoria. Observa-se que a permanência dos membros, embora com alternância de representação, pode ser uma boa estratégia para a perenidade das argumentações expostas no debate público. Em uma experiência de democracia deliberativa, a argumentação qualificada é moduladora de preferências e delas decorrem o raciocínio que formulará decisões públicas (CUNHA, 2010). Em contrapartida, pode ser difícil distinguir se o que está sendo defendido representa parte de um coletivo ou se advém estritamente do campo individual.

Por outro lado, no segmento governamental há alternância excessiva dos membros (titular e suplente). A análise das listas de presença indicou que a Secretaria Municipal de Governo teve seis alterações, a Smab e Cohab-CT trocaram seis vezes de membros e com sete trocas temos a Smelj e a Secretaria Municipal da Educação. Com maior número de alternância está a Superintendência do Trabalho e Emprego e SMS, oito vezes, FAS e Secretaria Municipal do Desenvolvimento Social, com nove e 11 alternâncias respectivamente. Na sociedade civil, essa movimentação ocorreu com menor expressividade — apenas uma alternância em cinco entidades (Ceaspa, AECP, CRP, CH, PPR e Sefras). O MNPR e a Fata alteraram de membros três vezes e a CIFCSVP e Abasc duas e quatro, respectivamente. A Arquidiocese e o Inrua mantiveram os representantes de 2018 a 2019. Somente cinco alterações que contemplam a sociedade civil e o governo foram submetidas à publicação via portaria FAS e Diário Oficial do Município.

Nas inovações democráticas é comum que as indicações dos membros estejam pautadas nas relações de confiança e privilegiem profissionais de *expertise*

(LUCHMANN, 2008). As alternâncias podem sugerir estremecimento das relações, rompimento de vínculos, entre outras possibilidades. De todo modo, refletem oscilação que pode repercutir no Comitê como fator de descompromisso com os trabalhos desenvolvidos, um movimento prejudicial à maturação da capacidade deliberativa do fórum.

A análise das atas identificou que a excessiva alternância foi tema de debate no Comitê. Na reunião ordinária de 28/08/2017, houve reivindicação por parte de representantes da SMS de que os membros fossem fixados nos respectivos postos, a fim de melhorar a condução dos trabalhos organizados para desenhar a política municipal em foco.

5.1.2 “Quem está presente na reunião?” – Da presença dos atores nas reuniões do Ciamp Rua Curitiba

Representar o outro não se reduz a ser nomeado ou indicado, pressupõe que a dinâmica participativa produza atributos conectados aos valores da cooperatividade e perenidade nas discussões e na condução dos trabalhos para a melhor performance na capacidade de deliberar decisões. Smith (2009) considera que a presença como variável do bem democrático inclusão, é forjada por subvariáveis condicionadas pelas normas do *design* do fórum participativo. A previsão de incentivos para a efetiva presença dos atores desde previsão orçamentária para o deslocamento dos atores no cumprimento da agenda de atividades a regras que determinam a assiduidade dos representantes para a manutenção da igualdade democrática.

Trata-se da combinação de incentivos estruturais e reguladores do comportamento dos representantes que podem incidir na manutenção da igualdade política. Essa igualdade se traduzirá (somados demais incentivos que veremos na variável voz) na democracia que rege a gestão pública participativa. Portanto, a análise dos aspectos de assiduidade evidenciará manifestações que concretizam dinâmica de inclusão pautada pelas normas do Ciamp Rua Curitiba sobre a presença dos atores e indicará a postura das entidades e órgãos quanto à prioridade e o engajamento dado às finalidades e atribuições do Comitê.

De acordo com o parágrafo primeiro da norma regimental, as reuniões do Comitê acontecem ordinariamente, de acordo com calendário anual aprovado pelo colegiado, e com a necessidade de informar dia, hora e local da reunião com antecedência mínima de sete dias corridos. Embora não haja registro de calendário anual de reuniões de ambas as gestões, a análise de atas identificou que a 1ª Gestão teve como padrão reunir-se às quintas-feiras, com variação entre a primeira, segunda, terceira e última quinta-feira do mês. A 2ª Gestão manteve o padrão do dia da semana e deliberou, em reunião de 23/02/2017, que as reuniões ordinárias ocorressem na última quinta-feira do mês. Essa deliberação não foi respeitada na prática, mas foi ratificada pela plenária na última reunião ordinária de 2017 que encaminhou o calendário de atividades do ano seguinte.

A regra para aprovação de calendário de reuniões e a previsão de que os eventos sejam convocados com antecedência, sugere a possibilidade de que os representantes justifiquem possíveis ausências, substituições e, quiçá, proponham alteração de data. Embora não tenha havido acesso às convocações, diante da significativa variação dia do mês/semana de realização das reuniões ordinárias é possível supor um padrão de negociação de agenda entre os representantes. Esse comportamento importa para a inclusão no Colegiado, pois também revela limitação para a dinâmica participativa, já que a alternância da agenda pode impactar na presença dos interessados no tema em debate, uma vez que participar requer organizar o cotidiano de compromissos individuais e a estrutura que possibilita a disponibilidade.

A análise da presença não fez distinção entre reuniões ordinárias, extraordinárias ou de comissões e grupos de trabalho, mas o Regimento Interno também faz previsão e normatiza as duas últimas qualidades de evento. A convocação de reunião extraordinária pode ser feita por qualquer membro, desde que realizada via requerimento justificado e acontecerá se, no mínimo, um terço dos membros aprová-la, a realização deve se dar no prazo máximo de 10 dias contados a partir da data da convocação. A norma não cria apenas a comissão eleitoral para conduzir o processo de escolha de novos representantes da sociedade civil — a análise documental identificou que foram realizadas reuniões de grupo de trabalho e de comissões em ambas as gestões.

A averiguação realizada deu-se a partir da análise combinada de dados extraídos das listas de presença, das atas de reuniões e do Regimento Interno do Comitê. Considerou-se como presente a participação de membro titular ou suplente da representação indicada em lista de presença e/ou por ato oficial da autoridade municipal. A análise dos registros denotou alternância dos membros, com predominância entre os representantes da área governamental da 2ª Gestão, em destaque a SMDS e a FAS.

A dinâmica expressa a qualidade dos engajamentos dos membros por revelar a não continuidade na participação, assim como indica falhas na organização administrativa do Comitê, vez que há possibilidade de a alteração dos nomes na lista de presença ser resultado de falha humana no momento de criar o documento ou de assiná-lo. No entanto, nesta análise optou-se por trabalhar com a hipótese de alternância dos representantes dos órgãos, visto que houve registro de reclamação quanto a este movimento nas atas, o que nos assegura de que, de fato, havia rotatividade dos membros.

Observou-se que no período da 1ª Gestão, além de 2013 não constar de registros de reuniões, há apenas três listas de presença — correspondentes à reunião de 29/04/2015 e aos meses setembro e dezembro de 2016. Desse modo, a identificação dos presentes foi extraída do registro de falas diretas ou indiretas de representantes no registro ata. Essa estratégia também foi utilizada para identificar a presença da 2ª Gestão nas reuniões realizadas nos dias 14, 18 e 28 de março do ano de 2019.

O exame do acervo documental do Comitê indica realização de 58 reuniões de 2013 a 2019. Com relação à primeira Gestão, foram examinadas 13 atas e 3 listas de presença, um total de 16 reuniões. Há duas reuniões cujas atas estão nomeadas como “Reunião de Comissão Interna do CIAMP” e “Reunião de Grupo de Trabalho”, respectivamente datadas de 06/02/2014 e 29/10/2015.

Na segunda Gestão, analisou-se 42 reuniões (72% do total): sete extraordinárias e oito de grupo de trabalho para construção da Política Municipal de Atenção à População em Situação de Rua; demais, indicadas como ordinárias. Em 2018, nas datas de 07 e 28 de junho e 26 de julho, o Comitê realizou reunião

ordinária e extraordinária no mesmo dia, com atas específicas para cada reunião, porém há registro de apenas uma lista de presença que não menciona a qual reunião se refere. Desta forma, decidimos duplicar a lista de presença, tendo em vista que os participantes dos eventos correspondem a um padrão identificado em reuniões anterior e posterior aos eventos citados.

A Tabela 1, a seguir, apresenta a distribuição de presença e ausência das representações de ambos os segmentos que compuseram a 1ª Gestão, tendo em vista o número total de reuniões (16).

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DE PRESENÇA E AUSÊNCIA DAS REPRESENTAÇÕES NOS SEGMENTOS NA 1ª GESTÃO

1ª GESTÃO – 2014 a 2016		
REPRESENTAÇÃO	PRESENÇA	AUSÊNCIA
SOCIEDADE CIVIL		
ABASC	13% (2 presenças)	87,5% (14 ausências)
AECP	38% (6 presenças)	62,5% (10 ausências)
CEASPA	13% (2 presenças)	87,5% (14 ausências)
CIFCSVP	19% (3 presenças)	81,25% (13 ausências)
FATA	31% (5 presenças)	68,75% (11 ausências)
CH	0% (nenhuma presença)	100% (16 ausências)
MNPR	100% (16 presenças)	0% (nenhuma ausência)
PPR	31% (5 presenças)	68,75% (11 ausências)
SEFRAS	6% (1 presença)	94% (15 ausências)
TOTAL	31,25% (40 presenças)	81,25% (104 ausências)
GOVERNO MUNICIPAL		
FAS	94% (15 presenças)	6% (1 ausência)
COHAB-CT	13% (2 presenças)	87,5% (14 ausências)
SGM	13% (2 presenças)	87,5% (14 ausências)
SMAB	38% (6 presenças)	62,5% (10 ausências)
SMDS	25% (4 presenças)	75% (12 ausências)

SMELJ	6% (1 presença)	94% (15 ausências)
SMS	25% (4 presenças)	75% (12 ausências)
SME	6% (1 presença)	94% (15 ausências)
SMTE	0% (nenhuma presença)	100% (16 ausências)
TOTAL	27,34% (35 presenças)	85,15% (109 ausências)

FONTE: A autora, com base em listas de presença e atas das reuniões do Ciamp Rua Curitiba.

NOTA: Devido a aproximações, a somatória pode não corresponder a 100%.

Como vemos, há significativo número de ausências das representações — apenas o MNPR e a FAS tiveram 100% e 94% de presença, respectivamente. Não há representação que tenha comparecido ao menos em metade do número total de reuniões, o que evidencia a baixa assiduidade na agenda do Comitê. No entanto, esses dados podem ser reflexo da estratégia metodológica utilizada para identificar a presença, a qual foi condicionada pela inexistência de listas de presença nas reuniões. A presença de 13 reuniões foi extraída a partir da voz dos representantes nas atas, com identificação da fala dos participantes. Todavia, é preciso considerar que estar presente não implica necessariamente falar.

Para analisar a presença da 1ª Gestão, é importante considerar que o Comitê não dispunha de Regimento Interno no período de 2013 a junho de 2015, o qual normatiza a quantidade de faltas que a representação pode ter, bem como sanções diante do descumprimento. Após aprovação da norma mencionada, há registro de oito reuniões, das quais apenas três apresentam lista de presença. Portanto, optou-se por não avaliar os dados dessa gestão a partir das regras regimentais para não incorrer em hipóteses de pouca credibilidade, tendo em vista o método utilizado para extração das presenças.

De todo modo, considera-se que o número expressivo de absentismo tenha sido ocasionado pela falta de normas para constranger e influenciar o comportamento participativo. Essa constatação reforça a necessidade de que a democracia requer regras para ser exercida de tal forma que todos estejam igualmente comprometidos com o objetivo, sendo que as sanções figuram um valor positivo para que os sujeitos internalizem as responsabilidades.

A presença expressiva do MNPR e da FAS pode ser compreendida pela representatividade de ambos os atores. O movimento social pretende unificar a voz

da população em situação de rua e a FAS, além de coordenar o Comitê, faz a gestão da política de assistência social, a qual tem maior estrutura de atendimento ao segmento. Inclusive, foi desse gestor público a única ausência justificada no período — especificamente, da impossibilidade de o membro titular estar presente na reunião de 05/03/2015.

Contudo, os dados mostram que, de forma geral, a sociedade civil esteve mais presente nas reuniões, com 31,25% (40) de presença — resultado da participação do MNPR. O setor governamental destaca-se na proporção geral de ausência, com 85,15%. É comum em ambos os segmentos a ausência em mais de 50% das reuniões. A entidade Sefras participou de uma reunião; Abasc e Ceaspa, de duas; e a CH não compareceu aos encontros. No governo, as representações da Cohab-CT e SGM que tiveram presença em duas reuniões e a SMTE que esteve ausente em todas as reuniões figuram no grupo que sequer esteve presente em 50% dos encontros.

Sobre a presença na 2ª Gestão, é importante pontuar que o segmento da sociedade civil sofreu alteração de composição no período e para melhor análise da proporcionalidade optou-se por distingui-lo em grupos, uma vez que parte da composição foi convidada para o mesmo número total de reuniões que o governo e outras duas partes para um número total menor. Desta feita, temos: Grupo A) Abasc, CIFCSVP, Fata, MNPR, PPR; Grupo B) AECP, Ceaspa, Sefras, CH; Grupo C) Inrua, Arquidiocese, CRP, Cress/PR. Esses grupos foram convidados para 42, 20 e 22 reuniões, respectivamente. A desconformidade do número total de reuniões entre esses representantes altera o denominador comum que determina a porcentagem de distribuição da presença dos atores nos respectivos grupos, tal como informa a Tabela 2 abaixo.

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DE PRESENÇA E AUSÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA 2ª GESTÃO

2ª GESTÃO – 2017 A 2019		
REPRESENTAÇÃO	PRESENÇA	AUSÊNCIA
GRUPO A – (convidado para 42 reuniões)		
ABASC	11,90% (5 presenças)	88% (37 ausências)

CIFCSVP	45,23% (19 presenças)	54% (23 ausências)
FATA	33,33% (14 presenças)	66% (28 ausências)
MNPR	59,52% (25 presenças)	40% (17 ausências)
PPR	61,90% (26 presenças)	38% (16 ausências)
TOTAL	42,38% (89 presenças)	57,51% (121 ausências)
GRUPO B – (convidado para 20 reuniões -(grupo substituído em 2018, contagem de presença até a reunião de 28/06/2018)		
AECP	20% (4 presenças)	80% (16 ausências)
Ceaspa	0% (nenhuma presença)	100% (20 ausências)
Sefras	15% (3 presenças)	85% (17 ausências)
CH	15% (3 presenças)	85% (17 ausências)
TOTAL	12,5% (10 presenças)	87,5% (70 ausências)
GRUPO C – (convidado para 22 reuniões -substitutos a partir da reunião extraordinária de 26/07/2018)		
INRUA	54,54% (12 presenças)	45,45% (10 ausências)
ARQUIDIOCESE	40,90% (9 presenças)	59,09 (13 ausências)
CRP	22,72% (5 presenças)	77,27% (17 ausências)
CRESS/PR	72,72% (16 presenças)	27,27% (6 ausências)
TOTAL	47,72% (42 presenças)	52,27% (46 ausências)
TOTAL GERAL	37,30% (141 presenças)	62,43% (236 ausências)

FONTE: A autora, com base em listas de presença e atas das reuniões do Ciamp Rua Curitiba.

NOTA:

A contagem de presença do Grupo B deu-se até o dia 28/06/2018 e a partir de 26/07/2018 conta-se a presença das entidades que compõem o Grupo C. Portanto, apenas o Grupo A esteve igualmente convidado para o número total de reuniões em que esteve presente o segmento governamental no período de 2017 a 2019. Para análise comparativa entre os segmentos, vejamos os dados da Tabela 3, logo abaixo, que informa a distribuição da presença e ausência dos órgãos que compuseram, sem substituição, a área governamental no decurso.

TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DA PRESENÇA E AUSÊNCIA POR REPRESENTAÇÃO DO SEGMENTO GOVERNAMENTAL

2ª GESTÃO		
GOVERNO MUNICIPAL		
REPRESENTAÇÃO	PRESENÇA	AUSÊNCIA
FAS	57% (24 presenças)	42% (18 ausências)
COHAB-CT	64% (27 presenças)	35% (15 ausências)
SGM	38% (16 presenças)	61% (26 ausências)
SMAB	62% (26 presenças)	38% (16 ausências)
SMDS	29% (12 presenças)	71% (30 ausências)
SMELJ	26% (11 presenças)	73% (31 ausências)
SMS	31% (13 presenças)	69% (29 ausências)
SME	26% (11 presenças)	73% (31 ausências)
SUPTÉ/FAS	24% (10 presenças)	76% (32 ausências)
TOTAL	39,68% (150 presenças)	60,31% (228 ausências)

FONTE: A autora, com base em listas de presença e atas das reuniões do Ciamp Rua Curitiba.

NOTA: Devido a aproximações, a somatória pode não corresponder a 100%.

Com atenção ao fato de que o Comitê, ao menos em registro, realizou mais encontros no decurso da 2ª Gestão do que de 2013 a 2016, comparada de modo geral, a presença do setor governamental foi mais expressiva de 2017 a 2019, com 39,68% de assiduidade e 60,31%, de absentismo. Esse aumento também se expressa na sociedade civil de modo a afetar o absentismo que na 1ª Gestão registrou 81,25% (104 ausências), e no segundo período houve 62,43% (236 ausências), com 37,38% de presenças.

Ainda de forma geral, os números apontam que houve melhora na participação entre as gestões. Mas o absentismo ainda é expressivo em ambos os segmentos, visto que, se considerado o Grupo A (convidado para o mesmo conjunto de reuniões que o governo), apenas duas representações estiveram presentes em mais de 50% do número total de encontros: MNPR e PPR, respectivamente com 28

e 26 presenças. Essa variável no setor governamental conta com a FAS, Cohab-CT e Smab, as quais registraram respectivamente 57%, 64% e 62% de presença no universo de 42 encontros.

A presença de membro e titular em uma mesma reunião pode impactar na capacidade de vocalização das representações, partindo do pressuposto de que terá, na disputa de narrativas, a defesa de argumentos realizada por ambos os atores. No entanto, a análise identificou que não é padrão do Comitê a presença dos respectivos membros, em geral está presente um ou outro. No conjunto das reuniões realizadas na 1ª Gestão, o MNPR é destaque de participação da dupla de representantes com presença em seis reuniões, tendo em seguida a Fata e Abacs com titular e membro em uma reunião. No período, a FAS é a única representação do governo que contou com a presença de ambos os atores, totalizando cinco reuniões.

Já na 2ª Gestão, a Cohab-CT contou com dupla de representantes em quatro reuniões e a FAS em três, sendo o destaque do setor, já que a Smelj, SMS, Smab e SGM contaram com ambos atores em apenas uma reunião. Para a sociedade civil, novamente o MNPR conta com maior participação na 2ª Gestão, já que em 10 reuniões estiveram presentes titular e suplente. Na sequência, temos a PPR com sete encontros, a Fata, Arquidiocese e Cress/PR em três e Sefras e CRP em duas e uma, respectivamente. As entidades e órgãos não citados contaram com a presença de apenas um membro, contudo, será a análise da voz que identificará a intensidade de participação das representações no que tange a capacidade de participar das reuniões.

A norma regimental estabelece a substituição da representação em que não comparecer titular e suplente por três reuniões consecutivas ou cinco alternadas durante o ano. Embora a contagem de faltas não tenha considerado como presença atores que se apresentavam como substitutos dos membros da representação ausente, uma vez que a norma regimental não menciona esta alternativa, a ata de apenas uma reunião registra que a Smelj e a FAS apresentaram substitutos diante da ausência dos membros titular e suplente.

No caso específico da FAS, foi identificado que em ausências dos membros titular e suplente há presença de integrante da Diretoria de Política à População em Situação de Rua – DPSR, como condutor das reuniões. Os registros da ata não sinalizam esse ator como substituto, todavia, diante da reiterada participação, supõe-se que fazer as vezes dos membros representantes da FAS tenha sido o propósito de sua presença em 11 reuniões. Porém, o Regimento Interno ao tratar da substituição de membros refere-se diretamente à troca da representação diante do descumprimento do limite de ausência estabelecido, e a respeito do seguinte processo:

Parágrafo Terceiro: a substituição do representante titular ou suplente, quando necessária, dar-se-á por deliberação da maioria absoluta dos membros do Comitê, após procedimento iniciado mediante provocação de integrante do Comitê ou de qualquer cidadão, ou por força desse Regimento, assegurando-lhe o direito de ampla defesa.

Parágrafo Quarto: ao representante em questão, este terá 20 (vinte) dias para fazer sua defesa por escrito para a Comissão de Ética, criada pela Coordenação do Comitê especialmente para este fim, a qual enviará seu parecer para o Plenário do Comitê, para decisão final (CURITIBA, 2015).

Desta forma, seguido ao pé da letra regimental, tanto a sociedade civil quanto o governo deveriam ter os representantes substituídos, uma vez que em ambos os segmentos a ausência nas reuniões ultrapassou o limite permitido, conforme apresentam os anexos 6 e 7 deste trabalho. No setor governamental não há registro de substituição de representantes, mesmo que em 2017 FAS, Smab, Smelj, SGM, SMS e SMDS tenham faltado a três reuniões consecutivas, e a SMTE a cinco alternadas. O comportamento da presença em 2018 e 2019 também justificaria processo de substituição, visto que apenas a Cohab-CT e a Smab respeitaram o limite de falta nos respectivos anos.

No setor da sociedade civil o processo de substituição ocorreu em 2018, possivelmente em consideração à ausência do ano anterior, período no qual Abasc, PPR, Sefras, Ceaspa e CH faltaram em três reuniões consecutivas, e a Fata e ACP em cinco alternadas. As atas registram que este processo se deu de forma emaranhada, com a necessidade de substituição por falta incluída no debate em Setembro de 2017 por representantes do MNPR, tendo sido enviado aos componentes do Comitê o Regimento Interno para esclarecimento quanto às regras

da presença. As reuniões de Janeiro e 02 de Março de 2018 não abordam a questão, porém, as entidades substitutas (Arquidiocese, Cress/PR, CRP e Inrua) estão na lista de presença das reuniões de 14 e 28 de Março do decurso, indicadas como representantes do Comitê. Diante da ausência das atas desses encontros e sem discutir o tema na reunião do mês de Abril, não se sabe a motivação da identificação.

O tema voltou à plenária em Maio, com a decisão de realizar reunião extraordinária para tomada de decisão, a qual ocorreu em 07 de Junho com a indicação do MNPR de novos representantes, sem considerar a situação da presença da Fata e da Abasc. As entidades indicadas foram apresentadas como integrantes do Comitê em reunião ordinária de 28 de Junho e, na mesma ocasião, a plenária deliberou a criação de comissão paritária para acompanhamento do processo de substituição de acordo com o Regimento Interno, visto que as entidades substituídas não haviam se manifestado. Apenas em 26 de Julho, a plenária ratificou as indicações do MNPR e nesse ínterim as entidades ACP, Sefras, Ceaspa e CH foram notificadas. Porém, não há registro de deliberação acerca das faltas de Abasc e Fata. A falta de padronização do registro ata com a impressão de narrativas desconexas sobre os eventos, bem como a inexistência de atas do período, deixam lacunas para a análise e sugerem parcial desrespeito às normas que orientam a democracia do processo.

Se considerado o período de presença da sociedade civil de 26 de julho a 14 de dezembro de 2018, novo processo de substituição deveria ocorrer. Tanto CRP, quanto Abasc e Fata registram no decurso cinco faltas alternadas. Essas mesmas entidades poderiam ter sido substituídas devido ao comportamento de presença em 2019, visto que desrespeitaram o Regimento Interno no tocante as faltas, com nove, 11 e nove faltas respectivamente. No ano de 2019, somente a PPR não sofreria substituição, visto que faltou em apenas quatro reuniões alternadas — todas as demais descumpriram a norma.

A norma regimental não menciona possibilidade de justificativa das ausências, mas a SMDS e a SMS justificaram-nas em três reuniões, enquanto SME, Cohab-CT, Smab e Smelj em uma. No total, há para o setor governamental 10 ausências justificadas. Esse número é menor para a sociedade civil, com oito

ausências justificadas, apresentadas pelo Cress/PR e Inrua, em duas e três reuniões respectivamente, e PPR, Abasc e Fata em um encontro.

Como podemos identificar, a análise da presença com atenção à assiduidade dos representantes mostra que a ausência das reuniões se expressa com densidade em ambos. A participação está vinculada ao interesse e ao impacto da instituição na promoção de mudanças sociais. Quando há ausências de regras para envolver o comportamento participativo, o desinteresse pela instituição pode emergir por parte das representações. Nesse contexto, as relações assimétricas de poder se desenvolvem com maior repercussão na efetividade da participação social, de forma que reiteram o poder público governamental.

A seguir, veremos que o público externo — cidadãos comuns, atores do sistema de garantia de direitos e aqueles vinculados a órgãos das instituições representativas - esteve presente no Comitê.

5.1.3 “Nós também queremos participar!” – Da presença de atores externos nas reuniões do Ciamp Rua Curitiba

O levantamento da presença dos atores externos diz respeito à identificação da participação de representatividades e cidadãos comuns interessados em contribuir com as discussões da política pública que ancora a institucionalidade participativa. Algo importante de se revelar, uma vez que essa presença pode fortalecer a capacidade de discussão de certo segmento ou representatividade, pois os atores têm o direito à voz assegurado no Regimento Interno. Mesmo que não tenham direito a voto, essas vozes podem facilitar ou limitar a intensidade de preferências, pautas e decisões, de modo a imprimir a diversidade e a pluralidade do debate. Para esta análise, considerou-se a participação do público externo subdividido pelos segmentos sociedade civil e governo. Tendo em vista que a análise demonstrou filiação deste público às representações com assento na composição deliberativa do colegiado, considerou-se para a contagem esta representação.

Os convidados permanentes foram considerados pelas respectivas filiações institucionais, de acordo com o que contempla a norma regimental. No parágrafo quarto do 8ª artigo, órgãos de defesa de direitos, a saber o Ministério Público e Defensoria Pública, bem como Instituições de Ensino e o Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis – CNDDH doravante, são convidados permanentes do colegiado na plenária.

A análise identificou que o sistema de defesa de direitos vinculou a representação ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias do Ministério Público - Caop-MP/PR daqui por diante, e ao Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Paraná - Cucidh-DP/PR doravante. E as reuniões realizadas na 1ª Gestão não registraram em ata ou lista de presença a participação destes atores. Quanto ao CNDDH, representado pela sua instância no Estado - Centro Estadual de Defesa de Direitos Humanos da População de Rua e Coletores de Materiais Recicláveis – CEDDH a partir de agora, esteve presente em três eventos, o contrário da 2ª Gestão que não registrou a presença dessa representação, já que a atuação do órgão se encerrou em 2015.

O Caop-MP/PR esteve presente em 33% das reuniões e o Nucidh-DP/PR em 36%, o que denota baixa participação, com ausência em mais da metade dos eventos realizados na 2ª Gestão. As instituições de ensino, representadas por grupos de pesquisa ou projetos de extensão, também tiveram pouca expressividade participativa, contando com uma e cinco presenças na 1ª e 2ª gestões respectivamente.

O público externo somou significativa participação e, de modo geral, está organizado junto às entidades e ao movimento social com assento no Comitê e aos cidadãos que se declaram na lista de presença como usuários dos serviços destinados à população de rua. A 1ª Gestão contou com atores vinculados à Fata e ao MNPR em dois eventos e Inrua, IPCC e MNCMR em um. A área governamental tem atores vinculados às secretarias com cadeira no Comitê (exceto Smelj e SGM) e com a Assessoria de Direitos Humanos da Prefeitura Municipal de Curitiba ADH/PMC. O Gráfico 2, na sequência, apresenta a distribuição da presença dos atores no período de 2014 a 2016.

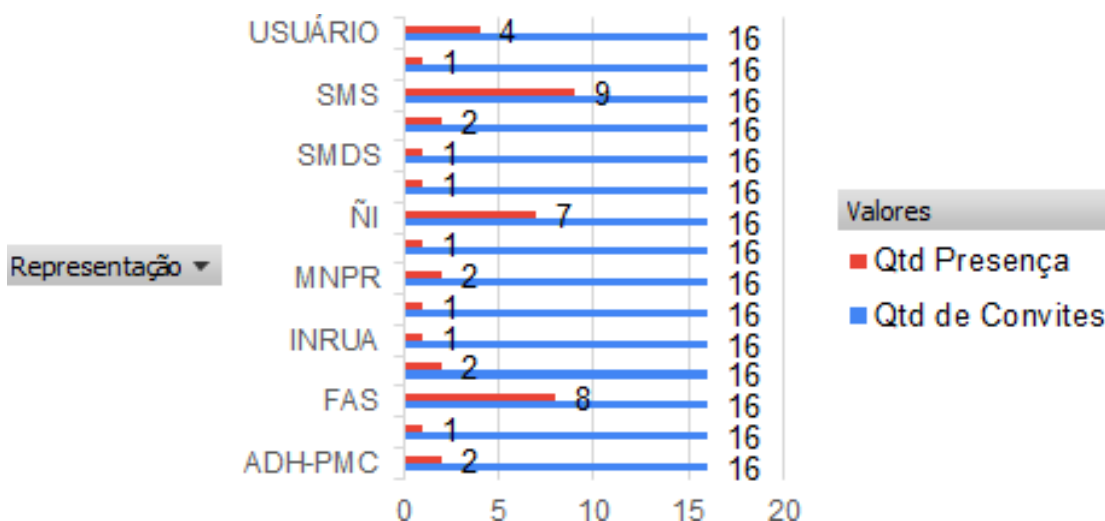


GRÁFICO 3 - PRESENÇA DO PÚBLICO EXTERNO NA 1ª GESTÃO

FONTE: A autora, com base em listas de presença e atas das reuniões do Ciamp Rua Curitiba.

A SMS e a FAS são as secretarias com maior frequência de observadores que informam ter vínculo institucional com as respectivas. Atores da SMS compareceram em 56% do número total de reuniões realizadas (16) e a FAS em 50%. Diante dessa constatação, interessa-nos indagar a diversidade institucional desses observadores, visto que ambos os órgãos administram políticas públicas organizadas por níveis de complexidade, cuja capilaridade é feita de dezenas de serviços.

Verificou-se que o público externo da SMS, em sua maioria, está vinculado ao Consultório Na Rua – CNR doravante, serviço que oferta atenção à saúde para população de rua no ambiente de vivências (ruas, praças, marquises etc.), cujo modelo inspirou o “Projeto Intervidas”. Além de atendimento em saúde, com a estrutura de um ônibus oferta atividades socioeducativas à população de rua. O CNR esteve presente em oito reuniões, o Intervidas e o Departamento de Saúde Mental – DSM, em uma. No âmbito da FAS, os observadores advêm da Diretoria de Proteção Social Especial – DPSE, (18%), de unidades de acolhimento (25%), centros de referência especializados para a população de rua (25%), Centro de Abordagem Social 24 Horas (25%) e Gerência Regional da Proteção Social Especial (6,25%).

Com baixa frequência e diversidade de presença na 1ª Gestão, contando com grupo de seis representações que atuam na oferta de serviço de acolhimento institucional e defesa de direitos, o público de observadores da sociedade civil amplia o desempenho na 2ª Gestão. Além das entidades presentes no período anterior, a presença do Mandato Professora Josete demarca a aproximação do Comitê à Câmara de Vereadores, contando com mais oito representações. No entanto, a frequência desses observadores nas discussões do Comitê não foi significativa, com presença em: uma reunião, AACP e MNCMR; duas, igreja; três, Terra de Direitos; quatro, Cress/PR e Mandato Vereadora Josete; e, por fim, com presença em cinco reuniões, a Arquidiocese.

A área governamental também conta com a presença de novas representações observadoras, mas sem assiduidade. A Assessoria de Direitos Humanos da Prefeitura de Curitiba – ADH/PM, o Gabinete do Prefeito, o Instituto Municipal de Administração Pública e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente estiveram em apenas uma reunião. O público externo vinculado à Cohab-CT registrou 7% (três presenças) e SME, Smelj e Superintendência do Trabalho e Emprego da FAS e SGM 13% (seis presenças).

Contou ainda com a presença da administração pública da esfera Estadual, com observadores vinculados à Secretaria de Estado da Saúde (duas presenças), Secretaria de Estado da Justiça – Seju daqui por diante, e Cidadania e Direitos Humanos (nove presenças). Os atores vinculados à Seju se declararam representantes do Departamento de Promoção e Defesa dos Direitos Fundamentais e Cidadania, no qual está ancorado o Ciamp Rua Estadual. A promotoria tem expressiva atuação na defesa dos direitos da população de rua, como primeiro órgão do SGD a instituir os debates acerca da política pública para o segmento com incentivo à participação social e parceiro do MNPR desde o início de sua organização em Curitiba (MELO, 2011).

O Gráfico 4, a seguir, identifica a distribuição de presença da 2ª Gestão, das representações com participação acima de seis reuniões.

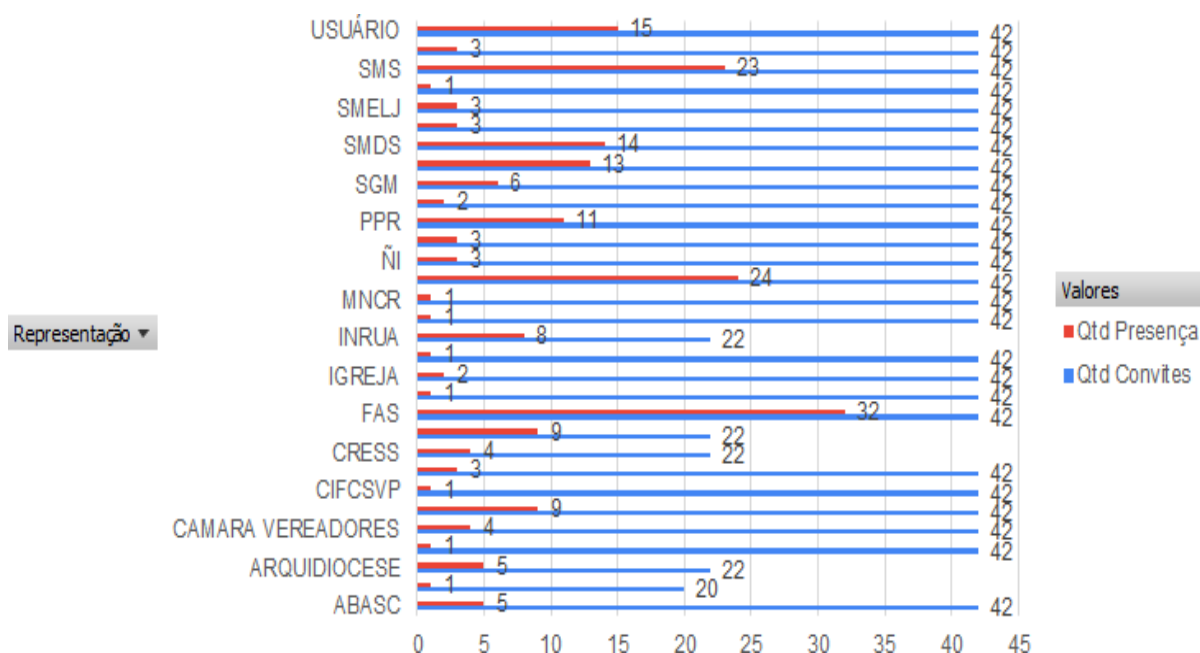


GRÁFICO 4 - PRESENÇA DO PÚBLICO EXTERNO NA 2ª GESTÃO
 FONTE: Listas de presença e atas das reuniões do Ciamp Rua Curitiba.

Tem destaque a presença da FAS e da SMS com ampliação da pluralidade institucional dessas participações. A FAS contou com atores em 37 reuniões, os quais estão vinculados às seguintes diretorias e serviços: Ônibus Solidariedade, Gerência Regional PSE (4%); Assessoria Comunitária e Superintendência de Gestão (9%); Supervisão Regional e Unidade de Resgate e Cidadania (11%); Centro POP (16%); Centro de Abordagem Social 24 Horas e Casa da Acolhida e do Regresso (28%); e DPSR (40%). Na SMS, o Departamento de Saúde Mental esteve presente em 33% das reuniões, o Centro de Atenção Psicossocial – Caps, e Unidade de Saúde Guaíra em 2%, Intervidas em 4%. Ambos os órgãos contaram com participantes que, embora tenham declarado vinculação institucional, não indicaram a qual departamento representavam, cuja porcentagem é: 9% para a SMS e 33% para a FAS.

Na comparação de presença por reunião há discrepância entre sociedade civil e governo. No ano de 2018 público externo vinculado a FAS esteve em maioria em 10 das 18 reuniões realizadas no período, com número de participantes que variou de três a oito, enquanto o MNPR teve em média três participantes. Já em 2019, a reunião realizada em abril contou com 11 observadores vinculados à FAS e nenhum do MNPR, sendo que naquele ano os observadores do movimento social estiveram

presentes em apenas quatro encontros, a saber: fevereiro, abril e julho — respectivamente com dois atores, e setembro com um, enquanto a FAS contou com observadores em nove das 14 reuniões realizadas.

Portanto, a considerar a presença dos observadores como estratégia para fomentar e neutralizar o debate, o valor democrático da inclusão acaba por ser fragilizado nestas reuniões. Ao passo que não há igualdade na presença, o constrangimento da participação é condicionado, vez que a maioria incide no diálogo com vazão para o segmento que representa.

O grupo de usuários da rede de serviços para a população de rua também mostrou melhora no engajamento junto ao Comitê, visto que na 1ª Gestão estiveram presentes em quatro reuniões e, na seguinte, em 15. O quantitativo de atores do grupo em cada reunião é um elemento relevante por favorecer o encorajamento para voz dos usuários que, ao estarem neste Comitê, são convidados a sair do lugar de “usar um serviço público” para pensar o serviço e estar nesse lugar requer confiança para se expressar diante dos gestores de igual para igual, uma vez que a relação de hierarquia institucional verticaliza a relação, o que pode ser impactante quando se está em grupo.

No entanto, na 1ª Gestão, deu-se a presença de um cidadão na reunião de setembro de 2014 e nos encontros de junho, julho e setembro de 2015, respectivamente: dois, um e três cidadãos. Na 2ª Gestão: 2017 – agosto e setembro, um; 2018 – dois cidadãos nas reuniões de 02 e 28 de março em dezembro, um em julho, com maior número em 04 de março em que estiveram presentes quatro. Em 2019, a reunião de fevereiro teve oito participantes; em agosto, quatro; nas reuniões de 14 e 28 de março, três e dois cidadãos; e apenas um nos encontros de abril, maio, junho e setembro.

Há pouca diversidade de presença dos cidadãos quando identificados os serviços aos quais representam. Os documentos analisados do período de 2013 a 2016 não registraram a presença com essa identificação, já os da gestão seguinte a registram em todas as atas ou lista de presença. De todo modo, do público externo identificado como usuário de serviços, todos registraram vínculo com os equipamentos da assistência social, possivelmente porque realizam atendimento de

longo prazo, inclusive com a garantia de o cidadão tê-lo como endereço residencial. Constatou-se a presença de 10 usuários atendidos em unidades de acolhimento, e 10 de Centro POP, que pode ter correlação com a frequência de presença de servidores observadores filiados a essas unidades, o que gera a dúvida se foi uma ação desses serviços o incentivo à presença dos usuários ou se partiu deles próprios o envolvimento.

A contagem de presença identificou a frequência de participação de apoio técnico, que não tem previsão de voz nas reuniões. É responsabilidade da FAS a coordenação administrativa e assessoria técnica do Comitê e, portanto, é assume o papel de coordenar as reuniões, em geral exercido pelo titular ou suplente desta representação. Todavia, em ambas as gestões a Fundação indicou servidora pública para assumir tarefas organizacionais e administrativas do colegiado, em geral vinculada a unidade de gestão em que estava ancorada.

Com baixa a frequência de participação do ator que assumiu essa tarefa, a análise constatou que esteve presente em apenas 6% das reuniões na 1ª Gestão e 31% na seguinte. A expressiva ausência dessa figura pode ter colaborado para o acervo documental do Ciamp Rua Curitiba ter sido ineficiente, a ponto de não se ter o registro das reuniões do ano de 2013. A falta desse apoio pode ter facilitado o desrespeito ao calendário de reuniões e às normas de presença das representações, a falta de padronização dos registros atas e listas de presença e a ausência desses documentos, além da parca clareza e objetividade do conteúdo documental que prejudicou a fidedignidade para a realização desta pesquisa.

Uma hipótese que responde às indagações de motivos que conduziram a esse emaranhamento pode estar ligada à falta de assessoria e apoio administrativo especializado e direto ao Ciamp Rua Curitiba. Com exceção deste colegiado as demais instituições participativas — conselhos e fundos municipais de políticas sociais, a exemplo da Assistência e Direitos da Criança e do Adolescente, recebem a assessoria da Secretaria Executiva dos Conselhos. Entre as funções do departamento, destacam-se apoio administrativo na realização dos objetivos das instituições e manutenção das ações de transparência atualizadas, com auxílio na execução oficial das normas regimentais, a exemplo dos processos de escolha, presença e alterações na composição. Trata-se, portanto, de trabalho de assessoria

especializada no controle e participação social que o Comitê não recebe, já que está diretamente vinculado à diretoria de gestão dos serviços socioassistenciais, para a qual supõe-se que a dinâmica e processo de trabalho tenha fragilizado a atenção às demandas inerentes à gestão participativa.

Não está claro a motivação que exclui o Ciamp Rua Curitiba do arranjo mencionado, mas é evidente a necessidade de suporte administrativo para melhor atender às responsabilidades organizacionais que implicam na capacidade de inclusão do Comitê, a exemplo de monitorar a presença das representações a fim de fazer valer o Regimento Interno.

5.2 “ALGUÉM MAIS QUER FALAR?” – A MANIFESTAÇÃO DA VOZ DOS ATORES DO CIAMP RUA CURITIBA

Fazer parte não implica somente estar presente nas discussões que deliberam políticas públicas ou agir dentro do mecanismo participativo orientado pelo *checklist* de tarefas que o burocratiza. Lavallo, Houtzager, Castello (2006) alertam que desempenhar as atividades da representação — a exemplo de responder às normas regimentais de presença e outros afazeres que empiricamente respaldam esse exercício, não efetiva a incidência da representatividade como inclusão política. Estar presente requer capacidade de espelhar e refletir o coletivo, no escopo do qual a instituição participativa é o mecanismo de construção colaborativa.

Para Smith (2009), mencionada capacidade é orientada pelo desenho institucional que dita regras para regular a forma como os participantes podem se manifestar, de modo a implicar na igualdade de voz. As falas constroem as narrativas de cooperação e disputa, portanto, as normas regimentais tanto podem ampliar quanto limitar a expressão, deixando-a mais diversa ou restrita em representatividade. Isso implica na entrada de pautas que interessam aos atores envolvidos, bem como na ressonância da discussão no arranjo da agenda política, deixando-a permeável ou impermeável aos temas em disputa.

As atas de reuniões são a fonte desta análise para melhor compreender a igualdade política do Ciamp Rua Curitiba do ponto de vista mencionado acima. Os registros foram examinados de modo a captar as pautas do encontro, o maior número possível de manifestações dos participantes e os assuntos desdobrados a

partir dos temas pautados. Foram analisadas 49 atas —15 da 1ª Gestão e 34 da segunda. O objetivo foi dimensionar o debate de modo a identificar o repertório que constrói a narrativa da gestão participativa da instituição tendo em vista a perspectiva de igualdade política expressa na capacidade de vocalização dos atores.

A identificação dos temas que pautaram as reuniões e os assuntos desdobrados no decorrer do debate foram organizados em planilha para posterior categorização, a partir do total de 213 dados. A tabulação foi orientada por gestão, ano e mês das reuniões com associação dos itens de pauta em categorias de análise, criadas a partir da frequência de características no conteúdo analisado.

O processo metodológico para captar as falas dos participantes do Comitê buscou contabilizar o universo de menções e qualificá-lo. Identificou-se 1.025 vozes e a qualificação dos dados distinguiu por gestões, segmentos e representações. Para melhor dimensionamento, as falas foram categorizadas por tipos de caracteres que revelam qualidades de interação no debate.

Por último, a técnica da nuvem de palavras para exibir as mais frequentes em um texto foi utilizada no conjunto de atas das gestões. O objetivo foi perceber a relação das palavras mais frequentes com os temas e assuntos discutidos. Ambas as análises da variável voz buscam apreender a relação da dinâmica participativa do Ciamp Rua Curitiba com os temas que circundam o Decreto 7.053 que institui a Política Nacional de Atenção à População em Situação de Rua.

A análise de conteúdo de atas, em pesquisas que se interessam em compreender a dinâmica do controle social em instituições para a participação cidadã, apresenta desafios do encontro até a leitura das atas devido à falta de padronização na técnica de registro (CUNHA, 2010). O Regimento Interno do Ciamp Rua Curitiba estabelece que as atas devem informar os dados de cabeçalho (local, data) e a identificação dos presentes, resumo do debate com deliberações e encaminhamentos. Porém, identificou-se nas atas além da diferenciação de técnica de registro — o que sugere alternância de responsável por redigir este documento, uma redação caótica — que não segue sumário de itens da pauta, o que dificulta a compreensão dos debates e desdobramentos.

Essa constatação ampara a perspectiva de que a interferência da pessoa que redige a ata pode acarretar em maior ou menor frequência das vozes dos atores e na amplitude dos assuntos em discussão. Uma das alternativas democráticas que diminuem o impacto referido é a aprovação das atas pela plenária. A norma regimental dita que o registro será feito em folhas soltas, com visto dos membros presentes e arquivadas pela Coordenação do Comitê (CURITIBA, 2016). Na 1ª Gestão, não há respeito a essa norma, tal como não há informação de aprovação das atas. Na gestão seguinte, há oito atas com informação de leitura e aprovação e quatro com assinatura dos representantes.

Em reunião de 28/02/2019, por pedido da sociedade civil deliberou-se que as reuniões fossem gravadas e transcritas para posterior leitura e aprovação da ata, o que não foi efetivado. O pedido mostra a identificação dos conselheiros da relevância das atas, visto que na primeira reunião da 2ª Gestão foi apresentado o problema de não acesso aos registros da gestão anterior. Embora haja maior número de registros no período de 2017 a 2019, há ausência de registros que limitam a leitura dos processos das reuniões que deliberaram temas relevantes, a exemplo da substituição de representações.

Contudo, se o registro ata não revela literalmente a capacidade de vocalização dos atores e a incidência dos assuntos abordados na construção da gestão pública, não significa que a participação representativa não produza o efeito almejado por aqueles que nela atuam. É o que nos alerta Braga (2015) ao chamar atenção para os espaços externos de articulação e tecimento de alianças que geram repercussão no interior da instituição participativa e estratégias de comportamento dos atores que a compõem. Portanto, a ausência ou baixa frequência de voz não demarca irreduzivelmente a capacidade de participação dos atores, mas pode apresentar uma visão ampliada da dinâmica deliberativa.

5.2.1 “Qual é a pauta de hoje?” – Dos principais assuntos discutidos no Ciamp Rua Curitiba

A análise das pautas revela os temas aos quais os participantes são expostos e a capacidade de abordagem do grupo em ponderar e tomar decisões. É um

documento que roteiriza os assuntos que serão abordados na reunião, com objetivo de organizar o debate proposto a partir das regras e de permitir a vocalização das opiniões. Portanto, como instrumental que contribui para o processo deliberativo (KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015), a análise do registro permite compreender as disputas que forjam a prática da gestão participativa, uma vez que expõem os interesses temáticos das representações e, de modo geral, a condução da institucionalidade.

O mecanismo seleção dos itens de pauta é definido de forma simplificada pelo Regimento Interno do Ciamp Rua Curitiba, já que não cita critérios para que os atores insiram assuntos ou aprovação da pauta pela plenária. Rege apenas que a pauta deve ser definida até o oitavo dia anterior à reunião, o que sugere que ela deva ser apresentada junto à convocação para o evento. A informação antecipada dos temas pode favorecer a igualdade política entre as representações ao possibilitar espaço de tempo para se qualificar a opinião acerca do assunto e fazer com que os atores tenham oportunidades iguais de afetar a deliberação do tema. Trata-se de um tipo de incentivo à inclusão que não pode ser medido apenas pela igualdade de voz, pois há diferenças entre as habilidades políticas dos atores envolvidos (SMITH, 2009).

A análise das atas identificou que na 1ª Gestão, em geral, a pauta é informada pela Coordenação para aprovação da plenária, sem registro de divergências. O levantamento de itens para construção da pauta foi identificada em uma reunião no período de 2014 a 2016 e houve recondução de temas não esgotados para reunião seguinte. Processo semelhante é identificado na 2ª Gestão, que apresentou pauta para aprovação em 14 reuniões, definiu itens coletivamente em duas e registrou interferência na organização em três pautas, com proposição de novos itens.

A probabilidade de que os atores não tenham sido previamente comunicados do objetivo da reunião é hipótese a ser considerada — à exceção das reuniões extraordinárias, deliberadas pelo coletivo diante da urgência de temas. A falta de acesso às convocações de reunião e o padrão de ata que não informa a pauta, mas o registro de discussões que se entrelaçaram por assuntos diversos, sugere que os atores, em geral, conduzem o objetivo do debate com exposição de problemas que

emergem dos serviços públicos ofertados à população de rua e com extensas justificações para as questões.

No entanto, há padrão de não se concluir os itens debatidos ou desdobrá-los em temas correlatos que ganham maior importância, o que ilustra debate difuso e dificulta a compreensão da própria pauta. Por vezes, o debate se assemelha a uma dinâmica de *brainstorming* e a análise da voz dos atores expressa o quanto havia, no debate, de requisição de respostas acerca de serviços públicos e de justificativas sobre eles. Quer por problemas relacionados à execução ou pela inexistência de serviços, o debate entrecortado por temas ilustra a ansiedade dos participantes de vocalizar demandas, obter soluções e principalmente solicitar respostas dos atores governamentais quanto aos temas elencados.

Desse modo, a recondução dos itens de pauta informa que há relevância de determinados debates na agenda da política de atenção à população de rua, bem como a diversidade de itens aponta a complexidade do fenômeno para o *designer* de políticas públicas. Foram captados 127 assuntos diferentes que se repetem e são reconduzidos de modo a retornar ao debate, totalizando 520 itens⁴⁰, cuja frequência geral pode ser identificada na Tabela 4 mais abaixo.

Diante da expressiva e diversa quantidade de assuntos, o processo de análise de conteúdo das atas possibilitou — a partir de associação e homogeneização de conteúdos que expressam, constituir categorias para melhor organização e análise das pautas. Diante da relação direta dos itens com as demandas relacionadas aos direitos sociais, a categorização pautou-se nas políticas públicas representadas no Comitê pelas secretarias municipais, com base na finalidade de constituição da Política Municipal da População em Situação de Rua e na dinâmica organizacional.

Assim, temos as seguintes categorias de análise: (i) dinâmica organizacional; (ii) política municipal; (iii) assistência social; (iv) habitação; (v) segurança alimentar; (vi) trabalho; (vii) saúde; (viii) segurança pública; (ix) educação; (x) mobilidade; e (xi) sistema de garantia de direitos. A Tabela 4, abaixo, mostra a organização das

⁴⁰ A descrição dos itens de pauta consta na Tabela 18, anexa.

categorias e a respectiva quantificação de itens associados a elas em ambas as gestões:

TABELA 4 -PRESENÇA DO PÚBLICO EXTERNO NA 2ª GESTÃO

Categorias	Quantidade de itens	%
Dinâmica organizacional	132	25,38
Política municipal	128	24,03
Assistência social	110	21,15
Habitação	32	6,15
Segurança alimentar	28	5,38
Trabalho	22	4,23
Saúde	19	3,65
Segurança pública	18	3,46
Urbanização	12	2,30
Educação	10	1,92
Sistema de garantia de direitos	9	1,53
Total	520	99,18%

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

NOTA: Devido a aproximações, a somatória pode não corresponder a 100%.

Os temas mais presentes nas pautas do Comitê estão relacionados aos aspectos rotineiros e normativos da dinâmica de participação. É comum entre os conselhos gestores a prevalência de assuntos relacionados a aspectos organizativos, tal como revelam pesquisas recentes sobre conselhos gestores de Curitiba (BRAGA, 2015; BARDDAL, 2018) que identificam preponderância de assuntos como: (i) aprovação de ata; (ii) definição de grupos de trabalho e agenda de reunião; e (iii) regimento interno e alterações relacionadas ao dispositivo.

No caso analisado, os informes de eventos relacionados às agendas das representações e temas correlatos ao Comitê têm predominância. O fato expõe o tempo gasto pelos participantes para tomar decisões endógenas, de caráter burocrático, em uma atuação que mais dá conta de organizar o comportamento

habitual da participação do que a aprimora para repercussão em deliberações fecundas nas políticas públicas. Não à toa, a expressão “reunião para marcar reunião” tornou-se famosa nos corredores dos conselhos gestores e expressa a fadiga dos atores.

A categoria Política Municipal aglutina 24,03% dos itens identificados, com diversidade de 38 temas que tratam desde proposições para efetivar as normas do Decreto Nacional nº 7.053/2009 até problematização das limitações da rede de serviços públicos que atendem a população em situação de rua. E a categoria Assistência Social reúne 110 itens, em um roll de 23 (vinte e três) temas que se voltam a avaliações, indagações e demandas. As discussões da categoria Política Municipal e Assistência Social, se sobrepõem, dado o contexto de que os serviços socioassistenciais tem maior amplitude de atendimento na rede de serviços públicos que atendem a população de rua. Logo, circundam a maioria dos debates seja de forma direta ou indireta.

Observa-se que a categoria Habitação, Trabalho e Segurança Alimentar agrupa itens que denunciam a ausência de intervenções efetivas nos direitos sociais a elas vinculados e, com proposições de qualificação dos serviços existentes, buscam sustentar esses temas na agenda governamental. A segurança de moradia, renda e alimentação como direitos sociais tem sido reduzida à garantia de acesso ao serviço de acolhimento institucional (albergues, casa de passagem, abrigos e repúblicas) ofertado pela assistência social. Todavia, essa segurança socioassistencial é temporária e frequentemente tem que gerenciar a demanda reprimida, dado que a oferta de vagas nos equipamentos não consegue acompanhar o aumento exponencial da população sem desemprego, sem moradia e sem renda para atender a necessidades básicas como alimentação.

A categoria Saúde tem maior destaque no debate da população de rua como tema de agenda pública. Na análise, 19 itens diversificam-se em 13 assuntos a respeito de serviços existentes no município, amparados por estratégias recentes para ampliar a atenção integral à saúde do segmento *in loco*, a exemplo do Consultório na Rua. Como parte da rede de atenção psicossocial, o Centro de Atenção Psicossocial e o Serviço Residencial Terapêutico estão inclusos como itens de pauta — em geral, para esclarecer critérios e fluxo de acesso. Apresentações

similares delinearão os itens “Projeto Moradia Nova Intervidas” e Diretoria de Serviços de Saúde Mental, que expõem a estrutura gerencial.

As categorias Segurança Pública e Sistema de Garantia de Direitos — respectivamente, com frequência de 3,46% e 1,53%, reúnem itens que se interseccionam. A primeira aglutina questões relacionadas ao abuso de poder da Guarda Municipal n trato com a população de rua, que culminaram em assunto que trata da necessária educação continuada da corporação em Direitos Humanos. Em contrapartida, a segunda — com sete assuntos, apresenta informações dos mecanismos de investigação dos casos, questionamentos quanto às estratégias de gestão para mitigar as ocorrências e proposição de fluxos para intervenção dos órgãos competentes. Ainda na categoria Segurança Pública, chama atenção a apresentação do “Projeto Hotel Nova Morada Vida Nova” (que estava na categoria Saúde), consequência da migração da agenda da política sobre drogas para a Pasta da Segurança Pública na gestão do atual Prefeito Rafael Greca.

As categorias com menor frequência de assuntos de pauta são Mobilidade (2,30%) e Educação (1,92%). Com dois temas (banheiros públicos e ação integrada em praças), a categoria Mobilidade contempla itens de pauta que têm relação direta com a assistência social e a segurança pública. O item “ação integrada nas praças” envolve ação intersetorial de higienização das praças (do anel central da cidade em destaque) que requer a participação do serviço de abordagem social e guarda municipal. O assunto traz à tona aspectos de ações violadoras de direitos humanos, uma vez que há registro no debate de denúncias sobre retirada compulsória das pessoas que dormem nos gramados e sob marquises, abordagem constrangedora e retenção de documentos do grupo. A categoria Educação resume-se na apresentação dos critérios de acesso aos programas de educação de jovens e adultos e proposição de participação do MNPR na comunidade escolar como estratégia para enfrentar a discriminação social da população em situação de rua.

Além da identificação geral que dimensiona as prioridades dos assuntos debatidos, outra forma de se qualificar os itens de pauta é distinguir a frequência das categorias por período de gestão. A qualidade do processo decisório também sofre influência do contexto político definido pela agenda do poder executivo em vigor, de modo a interferir tanto nos itens que constituem a pauta, quanto na intensidade e

amplitude da discussão, que repercute na efetividade deliberativa dos conselhos (FUKS, 2004). A Tabela 5, abaixo, apresenta a frequência das categorias com distinção de gestões, para uma análise comparada das pautas que permite evidenciar a prioridade dos temas a cada período.

TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO COMPARADA DA FREQUÊNCIA DE ITENS DE PAUTA POR CATEGORIAS – 1ª GESTÃO E 2ª GESTÃO

Categorias	Frequência	
	1ª Gestão	2ª Gestão
Dinâmica organizacional	25	107
Política municipal	10	116
Assistência social	38	72
Habitação	6	26
Segurança alimentar	10	18
Trabalho	5	17
Saúde	10	9
Segurança pública	6	12
Urbanização e mobilidade	3	9
Educação	1	9
Sistema de garantia de direitos	2	9
Total	116	404

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

Devido ao número superior de atas analisadas (34 para 15), a 2ª Gestão tem 77,69% do universo de itens, que corresponde a 404, dos quais a frequência gira em torno de um conjunto de 107 itens diferentes. Na 1ª Gestão, a diversidade é reduzida a 61 itens, correspondendo a 22,30% do total (116).

Nesse enquadramento quantitativo, as pautas de maior relevância para ambas as gestões se assemelham à qualificação geral de itens. Embora o comparativo de amplitude entre as gestões considere os respectivos conjuntos de atas, chama atenção a significativa diferença das categorias Habitação, Política

Municipal e Dinâmica Organizacional, o que supõe maior capacidade de repertório dos atores. Para Fuks (2004) e Perissinotto (2004), analisar o processo de formação da agenda da institucionalidade participativa pode revelar os interesses de cada segmento e se há, por parte dos atores, a imposição de temas ou a exclusão de outros a depender da confluência ou dos conflitos que a arena constrói.

Os aspectos normativos atrelados à categoria Dinâmica Organizacional revelam assuntos que dizem respeito à variável presença e ela tem relevância a ponto de intervir na composição do Comitê. Enquanto, na 1ª Gestão, predominou itens meramente burocráticos (apresentação da pauta do dia, informes, objetivos e função do Comitê, culminando em baixa diversidade de assuntos (12)), na 2ª Gestão, entrou, na agenda, itens que dizem respeito à igualdade política. A falta de assiduidade das representações, construção de plano de trabalho, ampliação da representatividade da população de rua, eleição e substituição das representações da sociedade civil e preocupação com a capacidade de vinculação das deliberações do Comitê às decisões de governo entraram em pauta expondo o quanto, no período, há preocupação com o amadurecimento da gestão participativa.

As tabelas 6, abaixo, e 7, mais adiante, apresentam a diversidade de temas das categorias Política Municipal e Assistência Social, com distinção das gestões para comparação da amplitude dos temas associados.

TABELA 6 - DISTRIBUIÇÃO E FREQUÊNCIA DOS ITENS DE PAUTA POR CATEGORIA – 1ª GESTÃO

Categoria: Política Municipal	Freq.
Organização de grupo de trabalho para discutir o plano municipal	4
Contagem e perfil oficial da população de rua	2
Itens discutidos uma vez: (i) educação em direitos humanos dos servidores da FAS; (ii) apresentação dos serviços da Prefeitura que atendem a PSR; (iii) importância da intersectorialidade no plano municipal; e (iv) relato de vivência de pessoa em situação de rua	4
Categoria: Assistência Social	Freq.
Serviço de abordagem social	7

Operação inverno	6
Serviço de acolhimento institucional	5
Educação em direitos humanos dos servidores da FAS	4
Itens discutidos três vezes: (i) vagão da cidadania; e (ii) reordenamento da central de resgate social	9
Itens discutidos duas vezes: (i) centro de referência especializado para pessoas em situação de rua; e (ii) cadastro único para programas sociais	4
Itens discutidos uma vez: (i) serviço de atendimento ao migrante e itinerante; (ii) orçamento das secretarias municipais para atender a PSR; (iii) cartão de identificação da PSR; (iv) definição de fluxo entre rede oficial e conveniada; (v) unidade de atendimento social avançado; e (vi) planejamento intersetorial	6

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

A 2ª Gestão avança nas discussões sobre a importância da interação entre as secretarias de gestão, num trabalho cooperado para deslocar a FAS a centralidade e sobreposição de responsabilização pela garantia dos direitos da população de rua. A rede de atenção ao segmento, compreendida pela perspectiva do entrelaçamento dos serviços públicos e da sociedade civil organizados numa disposição e capacidade de responder às mais variadas necessidades do segmento (BRASIL, 2013) foi, em realidade, a linha de costura de todos os debates do Comitê. A requisição de respostas a partir da gestão participativa para que o desenho da rede tenha as mãos do segmento culminou na aprovação do Decreto nº 1.716/2019 que institui a Política Municipal Intersetorial de Atenção à População de Rua.

Todavia, o período de 2013 a 2016 destaca-se por reordenar a oferta de serviço de acolhimento institucional e serviço especializado para pessoas em situação de rua. Trata-se de resposta às demandas que estão no bojo da criação do Ciamp Rua Curitiba em 2013, vocalizadas pelas entidades sociais e MNPR, portanto, pela participação popular que encontrou vinculação de suas necessidades às decisões do governo.

O tema da assistência social aglutina diversidade de 15 itens, tendo o serviço especializado em abordagem social e a “Operação Inverno” maior frequência, respectivamente discutidos sete e seis vezes no universo das 15 atas analisadas. A

operação citada é estratégia para proteger a vida da população em situação de rua e tem relevância na agenda da gestão, pois Curitiba registra temperaturas que ocasionam iminência de risco de morte no período invernal, com plano de ampliação das ações de abordagem social com monitoramento e buscas ativas das pessoas com resistência à procura espontânea dos acolhimentos e, para tanto, há aumento de vagas em acolhimento institucional. A avaliação dos atores da sociedade civil questiona a efetividade da ampliação dos serviços com perspectiva sazonal, pois caracteriza intervenções paliativas que não resolvem o problema da falta de moradia definitiva para o segmento.

Na 2ª Gestão, os temas aglutinados na categoria Habitação expressam questionamentos às limitações da “Operação Inverno” e do modelo de gestão do serviço de acolhimento institucional que se baseia na metodologia de merecimento escalonado para acessar unidades com melhor preservação da individualidade e promoção da autonomia. Enquanto na 1ª Gestão essa categoria trata de assuntos de caráter meramente expositivos dos programas habitacionais em vigor, a amplitude na gestão seguinte aborda proposições. Por conseguinte, expuseram a necessidade de se adotar estratégias inovadoras para garantir moradia imediata às pessoas em situação de longa permanência na rua⁴¹.

Entre as proposições, estão “Projeto Moradia Primeiro”, “Projeto de Locação de Interesse Social” e “Auxílio Aluguel” (respectivamente, parte de cinco, sete e seis pautas). A categoria diversificou-se nos temas e a hipótese para essa ampliação é a entrada de novas representações cuja agenda de *advocacy* compreende a habitação como direito humano, a exemplo do Inrua. A maior frequência de participação do sistema de garantia de direitos na segunda gestão, como visto na análise da presença, incentivou a entrada da categoria na agenda do Comitê.

Em 2018, o Ministério Público, representado pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça, de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, ancorou o grupo de trabalho “Direito à Moradia para a População em Situação de Rua” no qual houve participação de atores que compõem o Comitê, a

⁴¹ Em geral, dependentes químicos e pessoas com transtorno mental, cujo complexo de necessidades limita o aceite das condicionalidades de gerenciamento de unidades como Casa de Passagem, Albergue, entre outros tipos de acolhimento com amplo atendimento coletivo (BRASIL, 2013).

saber PPR e CIFCSVP. Essa articulação configura tecimento de rede de apoio capaz de introduzir temáticas oriundas da base na gestão participativa. Tatagiba (2005) aponta que a conexão das representações da sociedade com atores que estão envolvidos com a promoção de políticas públicas, seja no âmbito jurídico, legislativo ou executivo, favorece a entrada das demandas na agenda de governo.

É uma boa estratégia de enfrentamento à influência do segmento governamental no debate, devido ao acordo tácito entre as secretarias municipais que garante consenso entre os respectivos representantes. É comum que no processo decisório dos conselhos gestores as pautas do setor governamental tenham deliberação positiva, em dissonância com as pautas exclusivamente captadas pela realidade demandante da população (PERISSINOTTO, 2004). Embora o consenso e o dissenso façam parte do diálogo deliberativo — em um jogo de entrelaçamento de narrativas de disputas, a cooperação faz parte dos princípios da gestão participativa. Todavia, para a sociedade civil, a participação cidadã torna-se exercício que deve ser estendido a outras arenas de discussão para que os conselhos gestores sejam permeáveis à escuta e inserção das demandas populares.

Exemplo do reflexo dessa articulação pode ser identificado na categoria Política Municipal, que contabilizou na 2ª Gestão um total de 116 itens, perfazendo 22,30% do universo de itens identificados. Ou seja, em uma única gestão, a categoria destacou-se com a maior porcentagem em relação às demais, contabilizando ambas as gestões. A Tabela 7, abaixo, mostra a diversidade da categoria em 38 assuntos e a da Assistência Social, diversificada em 20.

TABELA 7 - DISTRIBUIÇÃO E FREQUÊNCIA DOS ITENS DE PAUTA POR CATEGORIA – 2ª GESTÃO

Categoria: Política Municipal	Freq.
Contagem e perfil oficial da população em situação de rua	13
Orçamento que as secretarias destinam para atender a PSR	12
Organização de grupo de trabalho/comissões	8
Itens discutidos sete vezes: (i) falta de intersectorialidade para planejar ações de atenção à PSR; (ii) gestão participativa para construção da política municipal; (iii)	28

apresentação do plano de governo para a PSR; e (iv) metodologia de construção e aprovação da política municipal	
Ampliação de vagas e da rede de serviço de acolhimento institucional	5
Itens discutidos três vezes: (i) relato de vivência da população em situação de rua; (ii) territorialidade; (iii) divulgação das ações do Comitê nos serviços que atendem a PSR	6
Itens discutidos duas vezes: (i) locação de interesse social; (ii) metodologia para avaliação dos serviços públicos que atendem a PSR; (iii) passe livre; (iv) criação de rede de proteção para a PSR; (v) inclusão produtiva; (vi) ampliação de vaga no Projeto Hotel Morada Vida Nova; (vii) acolhimento da PSR em tratamento de saúde mental; (viii) Projeto Moradia Primeiro; (ix) ampliação de acesso ao Cadastro Único para os Programas Sociais - Cadu; (x) ampliação de vagas nos centros POP; (xi) orçamento para efetivar o decreto municipal que institui o auxílio aluguel; (xii) envio das denúncias do Disque 100 e Central 156 sobre violência contra a PSR ao Comitê; (xiii) criação de fluxo de trabalho entre INSS e FAS; (xiv) torneiras públicas para a PSR ter acesso à água potável; (xv) divulgação dos direitos da PSR e rede de serviços; (xvi) palestras sobre a PSR na comunidade escolar; (xvii) limites da política pública para romper com a situação de rua	17
Categoria: Assistência Social	Freq.
Serviço de abordagem social	15
Serviço de acolhimento institucional	12
Centro de referência especializado para a população de rua	8
Cadastro único para programas sociais	6
Projeto ônibus expresso solidariedade	5
Operação inverno	4
Definição de fluxo entre rede oficial e conveniada	3
Itens discutidos duas vezes: (i) benefício eventual Kit Moradia; (ii) orçamento do Suas para os serviços que atendem a PSR; (iii) territorialidade; (iv) unidade de resgate e cidadania; (v) apresentação dos serviços que atendem a PSR	12
Itens discutidos uma vez: (i) unidade guarda pertences; (ii) reativação do espaço da Central de Resgate Social; (iii) critérios de acesso ao Bolsa Família; (iv) Projeto Vagão da Cidadania; (v) participação da FAS no grupo de trabalho da Câmara de Vereadores que discute a PSR; (vi) educação em direitos humanos dos servidores da FAS; (vii) encaminhamento para acesso à documentação civil (RG, CPF, CTPS, Certidão de Nascimento)	7

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

Entre os assuntos com maior frequência no debate dessa gestão, está a contagem oficial da população em situação de rua em Curitiba, discutido em 13 pautas — no universo de atas tem frequência de 30,61%. Identificar exatamente o perfil do segmento impacta diretamente na adequação da entrada no cenário dos serviços públicos, com melhor planejamento da relação demanda *versus* recursos a partir de conceitos metodológicos e pedagógicos permeáveis à complexidade do tema (SCHUCH, 2015; PEREIRA HORA, 2019). A sociedade civil tem vocalizado a necessidade de recontar as pessoas, em estudo de maior escala do que os realizados pelo Governo Federal (2008) e pela Fundação de Ação Social (2016).

Ambos apresentaram dados constrangidos por metodologia que se limitou a contar os usuários dos serviços públicos, aqueles em locais de evidente acesso, com exclusão dos grupos em trânsito (“trecheiros”). Outro aspecto que impactou na captação real do cenário quantitativo do fenômeno em Curitiba, foi a execução da contagem por agentes do Estado, o que pode ter sido fator de recusa para resposta aos questionários aplicados. Para o MNPR e atores não governamentais, é imprescindível que a contagem seja feita não só como objeto de estudo, mas planejada com a base, inclusive, como executora do processo censitário. A proposição objetiva a inclusão produtiva do segmento ao atrelar o saber popular à garantia de renda pelo trabalho.

As discussões sobre o serviço de abordagem social argumentam a favor da urgência de se planejar ações mais efetivas para o rompimento das negligências que contornam o segmento. Pela ausência de estratégias em eixos resolutivos como habitação, trabalho e segurança alimentar, o serviço de abordagem passa a atuar em medidas que ecoam a expressão popular “enxugar gelo”, pois torna-se inútil em alguns casos, quiçá na maioria. Como parte dos serviços ofertados pela assistência social, este item foi debatido em 44,89% das atas e versa sobre planejamento, metodologia e efetividade, visto a recusa que as pessoas fazem ao atendimento e sua falta de propósito interventivo, uma vez que as pessoas são abordadas com reincidência para acessar os serviços de acolhimento temporário.

As fragilidades de impacto resolutivo do serviço são apresentadas nas categorias Segurança Pública e Política Municipal. É evidente nos demais itens que abordam indiretamente o serviço a requisição da sociedade civil de que a abordagem social seja realizada exclusivamente pelos serviços socioassistenciais, ou com apoio da Guarda Municipal, e esteja orientada pelos princípios da cidadania, com exigência da Educação em Direitos Humanos dos servidores que a planejam e executam. A recomendação da qualificação dos serviços públicos e dos agentes de execução está entre as finalidades do Comitê e, assim como a criação de instrumentos de planejamento participativo e indicadores de monitoramento e avaliação da Política Municipal, tem baixa frequência na pauta. Quando em debate, os itens partem da sociedade civil como proposta e avaliação da narrativa de engodo representada pelo poder governamental diante das requisições.

A captação dos itens de pauta apresentou cenário rico, principalmente no tocante às demandas da população de rua, que requer extensa análise, cujo fôlego da pesquisa ora apresentada não espira, mas que certamente será aspirado e expirado futuramente. Por ora, aponta-se que se entre as finalidades do Comitê está participar da elaboração da Política Municipal, constata-se no processo de amadurecimento das pautas o alcance dessa responsabilidade. Todavia, os efeitos da inclusão dos cidadãos no desenho da diretriz ultrapassam a constatação da escuta das respectivas demandas ou a impressão das mesmas nos dispositivos legislativos (POGREBINSCHI; VENTURA, 2017). A gestão participativa perene diz respeito ao aspecto da capacidade de responsividade das arenas de democratização do poder público ao identificar a potência da participação popular de atravessar todo o ciclo de formulação de políticas públicas: desde a entrada do tema na agenda governamental até a avaliação de implementação e impactos.

Portanto, o processo deve ser igualmente ocupado pela participação cidadã, o que requer constante aprimoramento das regras mediadoras da gestão participativa. Olsen (2014) afirma que as instituições democratizadoras da relação Estado e sociedade, diante dos emaranhamentos decorrentes de elementos externos e internos típicos das relações de interação, convidam seus *designers* a estarem em constante processo de reformulação do desenho institucional. Com baixa frequência na pauta, os atores do Ciamp Rua Curitiba requisitaram revisão das respectivas

normas ao citarem a ausência de eleição para escolha de nova composição da representação social, o padrão de participação episódica de atores, e a falta de vinculação das proposições às decisões do governo.

A argumentação é parte imprescindível da dinâmica que institucionaliza a democracia participacionista e a representatividade torna-se um bem que valora a capacidade deliberativa. A interação entre os participantes ilustra a performance do debate, no qual “se explicitam posições e, com isto, surgem possibilidades de se constituir alianças entre segmentos e a busca de consensos e de acordos quando aquele não é possível” (CUNHA, 2010, p. 106). A dificuldade de alcance das demandas populares e a impermeabilidade às proposições que visam qualificar o controle social e a gestão participativa delinearão as narrativas registradas nas atas analisadas. Como último exemplo dessa evidência, a porcentagem de 2,88% de frequência do tema orçamento público no universo de itens identificados. Trata-se de um indicador preocupante, visto a ausência de fonte oficial de recursos para a implementação da Política Nacional de Atenção à População de Rua.

A seguir, as manifestações que circundam o debate no Comitê serão discutidas na análise da voz dos membros e participantes. O objetivo é captar nuances da igualdade de voz garantida pelas normas regimentais ao questionar quem realmente está falando nos debates, sobre o que se fala e qual é a qualidade das menções para impactar positivamente as funções da instituição.

5.2.2 “Eu tenho uma opinião!” – Da voz dos Conselheiros e do Público Externo que se Manifestaram nas Reuniões

A influência de fatores associados a aspectos socioeconômicos como renda e escolaridade — e outros que dizem respeito ao capital cultural e político dos participantes de conselhos gestores, impactam na capacidade de voz. Fuks (2004) indica que esses recursos, estabelecidos por uma estrutura social e que se revelam individualmente na prática participativa, atravessam as normativas das instituições e mostram a desigualdade política. Nesse cenário, o debate é composto de capacidades gradientes de deliberação, intervenção e compreensão do propósito dessas arenas e impacta na efetividade.

A partilha do poder de gestão dos recursos públicos para melhor atender as demandas da sociedade civil, como condição precípua das instituições participativas, é vivenciada no diálogo interativo. Os atores representantes costumam a narrativa coletiva com vozes de indagações, justificativas, proposições, reclamações, entre outras linhas de exclamações que podem ou não produzir convergência, mas que certamente refletem as disputas em defesa das pautas representadas por governo e sociedade civil. Portanto, examinar as falas que animam o diálogo é fundamental para apreender os avanços e os limites da gestão compartilhada.

A captação de voz do Ciamp Rua Curitiba considerou o registro das atas, portanto, as falas no documento podem ou não ser reprodução fiel do conteúdo mencionado pelos atores. A forma do registro pode interferir na qualidade da compreensão da menção, já que o interlocutor, e posterior responsável pelo registro ata, pode imprimir sua opinião e intervir na qualidade da voz ao não reproduzir literalmente o conteúdo. Como apontado anteriormente, não há registro de aprovação de todas as atas analisadas, o que pode ter influenciado para que, no universo de 1.025 vozes captadas, não houvesse a indicação do emissor em 35 menções. A falta dessa informação impossibilitou qualificá-las nas distinções de segmento e representação, mas serão qualificadas no decorrer desta análise.

A Tabela 8, a seguir, mostra a frequência de fala dos representantes da sociedade civil e governo municipal que compuseram o Comitê na 1ª Gestão. É possível constatar que, à semelhança da assiduidade nas reuniões do período, o MNPR e a FAS destacam-se. De modo geral, o representante da população em situação de rua falou 16,80% do total de voz da gestão, isto é, 238. Nesse recorte, a FAS tem maior frequência de voz, com 30,67%, sendo que, à exceção da SMS por ter emitido 15 falas, as demais representações de ambos os segmentos tiveram baixa frequência de vocalização ao registrar de zero a cinco menções.

TABELA 8 - FREQUÊNCIA DA VOZ POR REPRESENTAÇÃO DE AMBOS OS SEGMENTOS – 1ª GESTÃO

1ª GESTÃO			
Sociedade Civil		Governo	
Representação	Freq.	Representação	Freq.
ABASC	2	FAS	73
AACP	2	COHAB-CT	4
CEASPA	0	SGM	0
CIFCSVP	1	SMAB	4
FATA	5	SMDS	2
CH	0	SMELJ	0
MNPR	40	SMS	15
PPR	5	SME	1
SEFRAS	2	SMTE	0
TOTAL	56	TOTAL	99

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

A FAS é igualmente identificada com maior atuação na 2ª Gestão, ao registrar 153 falas, uma frequência de 19,44% no recorte de 787 vozes captadas no período de análise. Tendo em vista o papel de Coordenação do Comitê, o qual lhe imprime a função de anfitrião para mediar e conduzir o diálogo, é compreensível que sua voz seja manifestada com maior frequência em relação às demais representações. Todavia, esse dado também revela a centralidade do papel do poder público que, em geral, é atribuído aos técnicos representantes com a responsabilidade de esclarecer os meandros das políticas públicas e o arsenal de competências do governo para o gerenciamento — cenários desconhecidos em profundidade pela sociedade civil.

Isto posto, Perissinotto (2004) apontam que, diante dessas competências, o poder de influência dos representantes governamentais pode ter maior capacidade de incidir nas deliberações provenientes do debate participativo. O predomínio das vozes do governo é identificado na 1ª Gestão, com frequência geral de 99, e de 189

na gestão seguinte, respectivamente 9,65% e 18,40% em relação ao universo de vozes. Em contrapartida, com menor atuação a sociedade civil registrou 5,46% (56) das falas na 1ª Gestão e 18,29% (144) no segundo período de análise.

As tabelas 9, abaixo, e 10, mais adiante, apresentam a frequência da voz por representação na 2ª Gestão. Com relação à sociedade civil, a distribuição das vozes considerou a alteração de composição do segmento que ocorreu em 2018. Para tanto, pautamo-nos na distinção de grupos conforme identificado na análise da presença.

TABELA 9 - FREQUÊNCIA DA VOZ POR REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL – 2ª GESTÃO

2ª GESTÃO – 2017 A 2019	
Representação	Frequência
GRUPO A	
ABASC	0
CIFCSVP	0
FATA	2
MNPR	82
PPR	7
TOTAL	91
GRUPO B	
AECP	0
CEASPA	0
SEFRAS	3
CH	0
TOTAL	3
GRUPO C	
INRUA	25
ARQUIDIOCESE	4
CRP	0

CRESS/PR	14
TOTAL	43
TOTAL GERAL	137

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

Quanto às falas da sociedade civil, identifica-se a maior atuação de entidades envolvidas com defesa de direitos sociais, a saber: MNPR com 10,41% das vozes no recorte daquele período e Inrua com registro de 3,17%; Cress/PR com 1,77%; PPR com sete falas e Arquidiocese com quatro. De acordo com Gohn (2011), a participação institucionalizada de movimentos sociais adjetiva o pluralismo político imprescindível para a governança descentralizada do poder público pelos conselhos gestores, pois promovem a defesa de que sua natureza decisória esteja calcada na democracia de inclusão política. Os impactos das entidades que se relacionam com as bandeiras de luta de movimentos sociais, a exemplo do Creas e do Inrua, podem ter sobreposto a atuação do MNPR, tendo sua voz maior poder de incidência para imprimir visibilidade às pautas que ressoam as demandas da população de rua.

O setor de entidades prestadoras de serviços certificadas pelo CMAS e com convênio para captação de recurso gestado pela FAS tem baixa frequência de voz, o que indica tímida participação. Na 1ª Gestão, o grupo contabilizou 12 menções dos seguintes locutores respectivamente: (I) Abasc – 2 falas; (II) CIFCSVP – 1; (IV) Fata – 5. Na 2ª Gestão, o setor conta apenas com 2 falas da entidade Fata que pode ter relação com a desvinculação das demais entidades na oferta de serviços de acolhimento institucional, ocorrida entre 2017 e 2018 em contexto de reordenamento de gestão dos serviços. Esse processo, bem como a substituição de representantes em 2018, diminuiu o poder de influência do setor de entidades sociais que, conforme a análise da presença mostrou, não expressavam engajamento no Comitê e foram aleatórias no cumprimento de agenda.

Quanto às representações governamentais que apresentaram déficit no engajamento pela presença, a análise da voz indicou que a fragilidade estende-se quando presentes nas reuniões. SMDS, SupTE/FAS e SME estiveram presentes em menos de 50% das reuniões e suas vozes são de baixa frequência — todas com

0,53%, bem como a Smelj com 0,25% do universo de falas do período. O resultado indica fragilidade de influência nas decisões da instituição e revela os limites de incidência para definição de recursos da política municipal. Esse comportamento justifica a manutenção da centralidade do Suas, portanto, da FAS, no tocante a atenção à população de rua e elenca a evidência da frágil perspectiva intersetorial como fio condutor da formulação de proposições de intervenção ampla.

TABELA 10 - FREQUÊNCIA DA VOZ POR REPRESENTAÇÃO DO SEGMENTO GOVERNAMENTAL – 2ª GESTÃO

2ª GESTÃO	
GOVERNO MUNICIPAL	
Representação	Frequência
FAS	153
COHAB-CT	2
SGM	1
SMAB	10
SMDS	5
SMELJ	2
SMS	6
SME	5
SupTE/FAS	5
TOTAL	189

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

A voz com maior ampliação de uma gestão para outra é a da Smab, que inicialmente teve frequência de 4 menções e no período seguinte registrou 10 falas. Diferentemente, as representações da SMS tiveram registro de queda na frequência de participação por voz — 15 vezes na 1ª Gestão e seis na seguinte.

O tema da segurança alimentar foi pautado pelos atores da sociedade civil com reivindicação de abertura dos serviços, os quais são cofinanciados por Poder Público e sociedade civil, a exemplo do Restaurante Popular. Essa reivindicação trouxe a necessidade de se articular estratégias entre FAS e Smab, porém, a pauta

é influenciada com destaque pela FAS ao ser demanda com responsabilidades de identificação do público e de continuidade de atendimento para que a ação não fique restrita à oferta de alimentação, desconectada da compreensão das condições de vida que inserem o cidadão no serviço projetado. Esse aspecto de intersetorialidade com sobreposição de um órgão não é identificado nas pautas da SMS, que tem serviços destinados especificamente ao segmento, porém, percebe-se que o debate pouco se inclina aos serviços dessa secretaria, ao menos quando vocalizados pelos representantes com direito a voz e voto no Comitê.

A frequência da voz Cohab-CT de 1,27% revela outra evidência do quanto o gerenciamento estatal da população de rua carece da desconstrução da cultura institucional que exclui o tema da agenda governamental responsável pelos direitos de moradia, trabalho e renda. A extinção da Secretaria Municipal do Trabalho e inclusão como gerenciamento da FAS como Superintendência de Trabalho e Emprego mostra a relevância desta Pasta como política pública de extensão para intervir em demandas que se diversificam. Nessa localização, a intencionalidade de gestão orçamentária e paradigma fica restrita ao cenário macro da assistência social. Isso se reflete nas relações de coalizão estabelecidas no Comitê, pois a SupTE/FAS tem frequência de cinco menções no debate, o que pode evidenciar a submissão à FAS.

A SGM é a assessoria do Governo Municipal e tem funções que se adaptam aos princípios da democracia participativa e justificam sua representação no Comitê. Compreende-se que essa participação está ajustada ao seu objetivo institucional de acolher e acompanhar o trâmite de reivindicações, de acordo com o Plano Estratégico do Governo. Porém, o órgão registrou a menor frequência de voz em ambos os períodos de análise das atas — uma fala no total, nas 16 reuniões em que esteve presente.

A quantificação da voz dos representantes com direito a voto, a partir do critério de frequência das falas, projetou arena com pouca heterogeneidade. No processo deliberativo, importa a diversidade de opiniões para que a fluência de razões que antecedem as deliberações esteja pautada na maior inclusão de preferências e, em ideal de cooperatividade, tenham influência na decisão final. A multiplicidade de vozes apresenta aos atores novos filtros para as preferências e,

quicá, para atender de modo mais afinado o bem comum, visto que há “possibilidade tanto de melhor esclarecer os participantes quanto aspectos relacionados ao tema em questão, como também, tendo contato com novos elementos para sua própria análise” (CUNHA, 2010, p. 106).

A baixa frequência da voz das representações pode ser relativizada quando considerado a voz do público externo. Como visto na análise da presença, embora haja expressiva ausência das representações indicadas oficialmente e nas listas de presença com direito a voz e voto, há participação de atores qualificados de acordo com o Regimento Interno como “público externo”, advindos da sociedade civil e do governo. A soma da frequência de voz do grupo corresponde a 41,36% do universo de falas captadas nas atas, totalizando 424. A seguir, as tabelas 11, abaixo, e 12, na sequência, apresentam a distribuição da voz do grupo por gestão.

TABELA 11 - FREQUÊNCIA DA VOZ DO PÚBLICO EXTERNO – SOCIEDADE CIVIL E GOVERNO – 1ª GESTÃO

1ª GESTÃO			
Sociedade Civil		Governo	
Representação	Freq.	Representação	Freq.
CIFCSVP	2	COHAB-CT	1
		FAS	23
FATA	1	SEDH	1
IPCC	2	SMAB	3
USUÁRIO	12	SME	1
NAZARÉ	1	SMS	20
TOTAL	18	TOTAL	49

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

É interessante notar que os usuários falam por si, na 1ª Gestão, a ponto de ter mais voz que seus representantes, excetuando o MNPR. Tendo em vista a premente condição de vulnerabilidade social em que vivem, essas vozes são símbolo de participação popular que expressa resistência às bordas da burocracia hierárquica que distancia o cidadão comum das instituições públicas. É diretriz da Política

Nacional de Atendimento à População em Situação de Rua incentivar e assegurar a participação dos usuários nas diversas instâncias de formulação e controle social, de monitoramento e de avaliação das políticas públicas

Na análise da presença do público externo, a FAS destacou-se com maior número de atores e essa participação estende-se no potencial de voz, pois o grupo falou 23 vezes — frequência maior do que a soma de todos os atores da sociedade civil. Somadas as 20 menções da SMS, é desproporcional o quantitativo de falas entre os segmentos tendo como referência 7,56% da sociedade civil e 20,58% do governo.

Na 2ª Gestão, o público externo de ambos os segmentos têm o mesmo número de entidades e órgãos representantes. Todavia, o setor governamental lidera a frequência de vozes com 27,82% contra os 17,53% da sociedade civil. Conforme dados da Tabela 12, abaixo, a voz de integrantes do MNPR tem maior repetição no debate, seguido da voz dos usuários e do Inrua — respectivamente com 7,11%, 4,95% e 2,54% do recorte de falas do período.

TABELA 12 - FREQUÊNCIA DA VOZ DO PÚBLICO EXTERNO – SOCIEDADE CIVIL E GOVERNO – 2ª GESTÃO

2ª GESTÃO			
Sociedade Civil		Governo	
Representação	Freq.	Representação	Freq.
CIFCSVP	10	COHAB-CT	14
FATA	1	FAS	151
MNPR	56	SMAB	12
PPR	4	SMDS	14
USUÁRIO	39	SMS	11
CRP	1	SMMA	1
INRUA	20	SupTEFAS	8
ARQUIDIOCESE	1	SGM	3
TERRA DE DIREITOS	3	CIAMP/PR	4
CRESS/PR	3	ADH/PM	1

TOTAL	138	TOTAL	219
-------	-----	-------	-----

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

De fato, os atores do público externo do governo falam mais quando comparado com a sociedade civil. Porém, observa-se que a FAS é órgão que tem maior concentração de atores, o que justifica o porcentual de 19,81% das falas e resulta em mais do que a soma das vozes dos demais atores do segmento.

Na sociedade civil, não há centralização de falas em um único ator e a distribuição de voz denota fluência entre os atores do MNPR, Inrua e Usuários, respectivamente com 7,11%, 4,95% e 2,54% do recorte de falas do período. Há convergência de interesses entre os atores, visto que as pautas do MNPR e do Inrua se conjugam para a propulsão de políticas públicas para a população de rua. Essa distribuição de voz pode ser resultado de articulação de estratégias de participação reveladas no debate — com manifestações que endossam as falas entre si, de forma que a incidência de cada um seja somada e gere impacto na agenda do Comitê e na inclusão das demandas da base que representam.

O Regimento Interno prevê a voz de convidados permanentes e a participação do grupo, somando ambas as gestões, é de 5,65% das falas. Na 1ª Gestão, apenas o CEDDH esteve presente como representante desse público, e sua voz é identificada 12 vezes. Na gestão seguinte, o grupo conta com a presença do Nucidh, com 22 menções, e do Caop, com 24.

A repercussão da participação do grupo de convidados é identificada, na 2ª Gestão, no debate acerca do Plano Municipal Intersetorial de Atenção à População de Rua. As atas deixam claro que as decisões do governo implicaram em constrangimento da participação popular no desenho da norma, sendo necessário aperfeiçoamento da metodologia utilizada para sua produção. Esse dado é revelado pelo Ofício nº 01/2019 — enviado pelo Nucidh à FAS e ao Comitê, que questiona a previsão orçamentária do município para a implementação das proposições e o pacto intersetorial para ampla atenção aos direitos sociais previstos pela normativa nacional, com clara formulação de metas e indicadores para monitoramento e avaliação do plano municipal.

É certo que o domínio do uso da voz por determinados atores não garante repercussão favorável de seus posicionamentos nas decisões das instituições. A vocalização não é a única forma de manifestação, o silêncio faz parte da gramática participativa e o significante harmoniza com a narrativa predominante em geral pela ausência de processos formativos para qualificar os atores.

No tocante as vozes, o conteúdo pode ou não exercer influência de convergência e qualidades de interação para aproximação ou distanciamento entre os participantes, de modo a ampliar o debate para retirada ou inclusão de temas da agenda institucional (FERNANDES; COELHO, 2010). Ao submeter as atas à análise da voz, o objetivo também era identificar o conteúdo, a saber: temas vocalizados e de quais formas são manifestados. As semelhanças dos conteúdos de fala permitiram-nos aglutiná-las em cinco classificações: (i) explicativa; (ii) expositiva; (iii) indagativa; (iv) informativa; e (v) propositiva.

De modo geral, no debate há predominância de falas explicativas em ambas as gestões, com 34,63% do universo de vozes. As indagações enriqueceram o debate ao promover contestações para melhor compreensão de assuntos referentes à execução dos serviços públicos e à visibilidade de demandas dos usuários que, por vezes, são desconsideradas no âmbito institucional. As falas informativas dizem respeito ao repasse de eventos e aos encaminhamentos adotados no interior dos órgãos. As exposições tratam da apresentação realizada por atores, principalmente do governo, com objetivo de elucidar a sociedade civil quanto à demanda atendida na rede pública — destaque para os serviços operados pela FAS. As proposições presentes em 34,63% das falas elucidam a capacidade de criar soluções para as demandas pautadas.

Todavia, a distribuição de falas apresentada na Tabela 13 seguinte mostra que há muito debate. A análise das atas identificou que o diálogo é delineado por contestações da sociedade civil ao Governo, o qual, na prática, posiciona-se em relação ao Comitê com repasse de decisões, informações e constantes justificativas diante das reivindicações populares. Fica claro que há constrangimento da função de assessoria aos setores públicos e evidente neutralização da participação cidadã. Logo, a autonomia do Comitê para ser propositivo na concretização de suas finalidades é minada.

TABELA 13 - DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE FALA POR GESTÃO

Classificação	1ª Gestão	2ª Gestão	Total
Explicativa	96 falas (9,37%)	259 falas (25,27%)	355 falas (34,63%)
Expositiva	19 falas (1,85%)	118 falas (11,51%)	137 falas (13,37%)
Indagativa	22 falas (2,15%)	94 falas (9,17%)	116 falas (11,32%)
Informativa	27 falas (2,63%)	77 falas (7,51%)	104 falas (10,15%)
Propositiva	54 falas (5,27%)	187 falas (18,24%)	241 falas (23,51%)
Reclamatória	20 falas (1,95%)	52 falas (5,07%)	72 falas (7,02%)
Total	235 falas (22,92%)	755 falas (73,65%)	990 (96,58%)

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

Há certo equilíbrio de voz propositiva entre sociedade civil e Governo ao contar ambas as gestões — respectivamente com 58 e 57 falas. Todavia, as reclamações com fundamento em situações advindas da dinâmica de acesso aos serviços, casos extraídos do uso, e as necessidades da população de rua são mencionadas apenas pela voz da sociedade civil. O Gráfico 5, a seguir, apresenta a distribuição dos tipos falas do segmento.

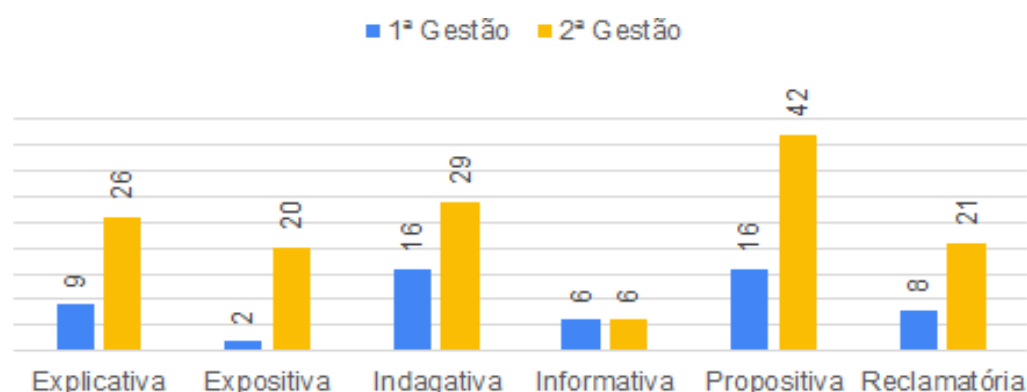


GRÁFICO 5 - FREQUÊNCIA DOS TIPOS DE FALA DO SEGMENTO SOCIEDADE CIVIL POR GESTÃO

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

A classificação das falas mostra a acentuada discussão sobre os serviços da assistência social. As reclamações, em geral, seguem com propostas de solução,

assim como estão conectados a esses tipos de fala assuntos que referem indagações. Quanto às reclamações, na 1ª Gestão a extinta Central de Resgate Social foi focalizada com exposição da ineficiência da estrutura. Nessa linha de questionamento, a “Operação Inverno” de 2014 foi pautada com exposição da intencionalidade paliativa do planejamento em meio ao evento da Copa do Mundo — que evidenciou, em Curitiba e em outras capitais, intervenções de cunho higienista, com ações compulsórias de abordagem social para dispersar a população de rua de lugares de circulação turística (PUFF, 2014).

As indagações são direcionadas, em geral, aos itens de pauta apresentados pelo Governo e expõem a ineficiência dos fluxos e a discriminação resultante dos critérios para acesso aos serviços públicos. As respostas do setor governamental estão localizadas no tipo de fala explicativa e reiteram os objetivos da rede socioassistencial, as normativas para delimitar condicionalidades de acesso. Em geral, são explicações respaldadas pela falta de fundo orçamentário destinado exclusivamente à execução da Política Nacional de Atenção à PSR, já que não prevê aumento de repasse orçamentário dos entes federados para os municípios que aderiram à norma.

O Gráfico 6, abaixo, distribui os tipos de fala do setor governamental e aponta que as explicações são recorrentes, com 153 repetições. O tema da intersetorialidade, da contagem oficial da população de rua e problemas relacionados aos equipamentos sociais, bem como a falta de previsão orçamentária, são os percalços dessa classificação de voz. A análise do debate mostra que o Governo tem baixa capacidade de proposição, seja para resolução ou para mediação dos temas inseridos com maior polêmica no Comitê, a exemplo da garantia de recursos prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias para atender a demanda por moradia da população de rua com financiamento de projetos como “Moradia Primeiro” ou “Aluguel Social”.

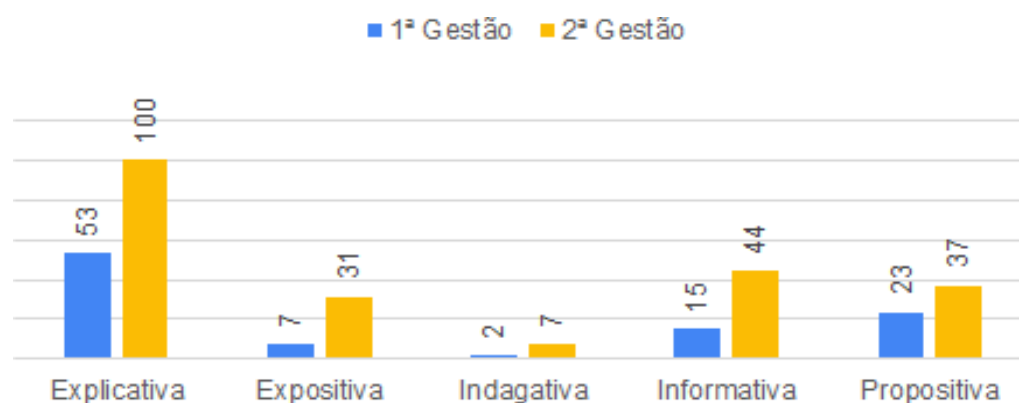


GRÁFICO 6 - FREQUÊNCIA DOS TIPOS DE FALA DO SEGMENTO GOVERNAMENTAL POR GESTÃO

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

Todavia, as vozes propuseram ações de articulação entre as secretarias e entidades, como a criação de grupos de trabalho e reuniões extraordinárias para aprofundamento do debate. Quanto às reclamações inerentes aos serviços, o aceite como demanda de intervenção da secretaria a qual o serviço está vinculado tornou-se prática, o que pode ser benéfico para capilarizar o Comitê com estrutura permeável e resolutiva das demandas. Todavia, a resolução pontual de questões individualizadas, extraídas da vivência junto aos serviços públicos, interfere nas finalidades da instituição que tem objetivos amplos.

A classificação da voz do público externo vinculado ao Governo ratifica o quão a narrativa governamental é sustentada, majoritariamente, por explicações e exposições — conforme dados do Gráfico 7. De modo geral, trata-se da voz de atores vinculados aos equipamentos alvos das reclamações e indagações da sociedade civil. Logo, justifica-se a presença acentuada desses atores como recurso para respostas imediatas — destaque para os casos de assédio dos servidores públicos, demanda excedente nos equipamentos e constantes apresentações da rede de serviços.

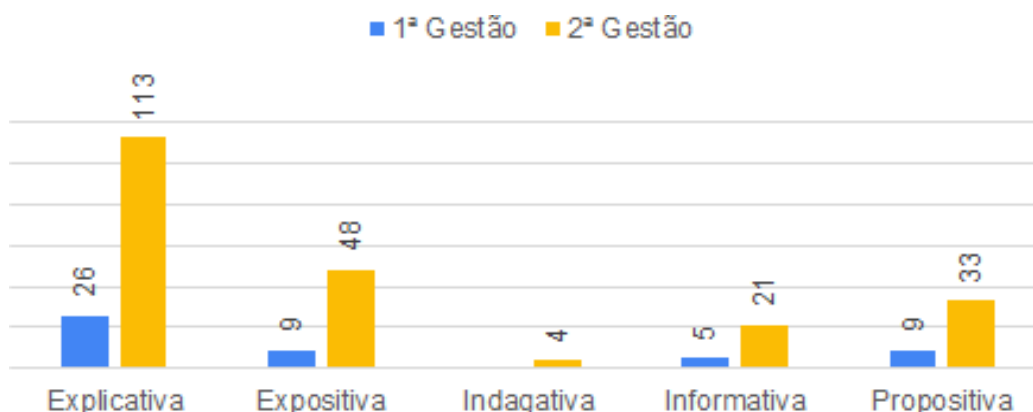


GRÁFICO 7 - DISTRIBUIÇÃO DE TIPOS DE FALA DO PÚBLICO EXTERNO GOVERNAMENTAL POR GESTÃO

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

O público externo vinculado à sociedade civil fez mais indagações e reclamações do que os representantes do segmento com direito a voto. A variação é significativa de uma gestão para outra no grupo, conforme exhibe o Gráfico 8 — tal como nos demais, visto não haver proporcionalidade no universo de atas analisadas dos períodos. De todo modo, as proposições e os questionamentos se equiparam, sendo que o debate registrado em ata mostra que, diante de problemas pautados, os atores indicam soluções embutidas nas contestações frente às justificações do setor governamental. O aumento dessas falas também está relacionado à maior inclusão de usuários e de representantes do MNPR que fazem uso da rede de serviços públicos, de forma que a presença desse grupo no Comitê promoveu a visibilidade das reais demandas da base.

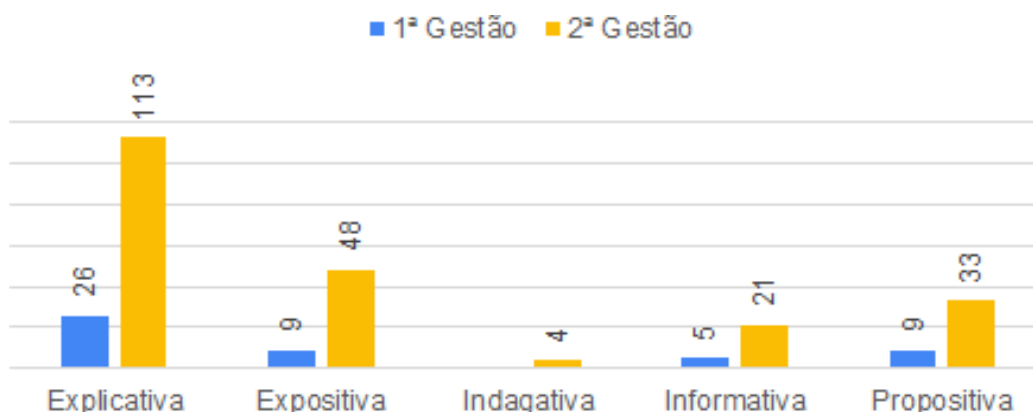


GRÁFICO 8 - DISTRIBUIÇÃO DE TIPOS DE FALA DO PÚBLICO EXTERNO DA SOCIEDADE CIVIL POR GESTÃO

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

O grupo de convidados, à semelhança dos atores da sociedade civil, tem maior capacidade de ser propositivo no debate quando comparado ao Governo, o qual tem maior número de atores presentes. A entrada da Defensoria Pública e do Ministério Público na 2ª Gestão incidiu nesse comportamento que, associado às falas de indagação, fortaleceu a garantia da participação popular junto às finalidades do Comitê, com recorte categórico para a inclusão da sociedade civil na escrita do Plano de Atenção à População de Rua e respectiva extensão como Decreto Municipal.

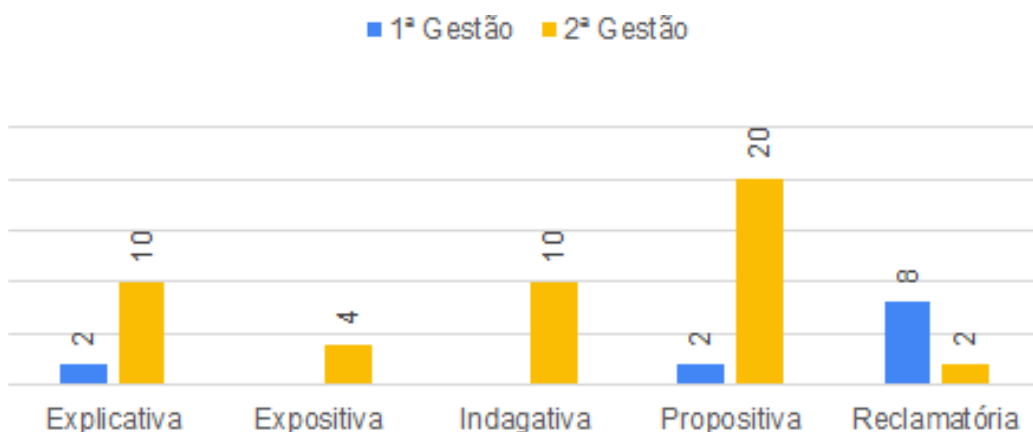


GRÁFICO 9 - DISTRIBUIÇÃO DE TIPOS DE FALA DO PÚBLICO CONVIDADO POR GESTÃO

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

Como vemos no Gráfico 9, acima, a vocalização participativa dos atores convidados ressalta os embates entre os segmentos no tocante a polêmica quanto à rede de serviços. O CEDDH, único representante deste grupo na 1ª Gestão, manifestou 8 reclamações em detrimento de duas explicações e proposições. A maior parte das reclamações versam sobre casos de abuso de poder nas unidades de acolhimento institucional que contam com atuação da Guarda Municipal para procedimento de revista pessoal dos usuários. Esse tipo de menção é menor na 2ª Gestão, com proposições destacadas na vocalização dos atores.

Diante da classificação dessas vozes, questiona-se a frequência dos tipos de fala na narrativa de cada representação. Nesta fase da pesquisa, houve preocupação de identificar as menções da categoria com maior concentração de voz — considerando o universo de vozes, sem distinguir as gestões. Essa opção foi tomada tendo em vista a desproporcionalidade dos tipos de fala entre as gestões e por se considerar que os dados da 1ª Gestão, analisados até o momento, dão conta de concluir que a FAS e o MNPR são os atores com maior incidência de vozes, respectivamente com falas indagativas, propositivas e explicativas; reclamatórias e informativas.

A Tabela 14, a seguir, ratifica a preponderância do MNPR no debate proporcional à constante presença nas reuniões. O Inrua e o Cress/PR dimensionam a narrativa principalmente com proposições e, como mostra a frequência de voz, nota-se que essas entidades dominam mais o debate do que aquelas com maior tempo de representação no Comitê, a saber: Abasc, Fata, CIFCSVP e PPR.

TABELA 14 - DISTRIBUIÇÃO DA VOZ DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL POR TIPO DE FALA

Representantes	Tipos de fala						TOTAL
	Explicat.	Expositiv.	Indagativ.	Informat.	Propositiv.	Reclamat.	
GRUPO A							
ABASC	2	0	0	0	0	0	2

CIFCSVP	0	1	2	0	3	2	8
FATA	2	0	0	0	2	3	7
MNPR	25	11	33	10	27	16	122
PPR	1	0	6	0	2	3	12
GRUPO B							
AACP	0	1	0	1	0	0	2
CEASPA	0	0	0	0	0	0	0
SEFRAS	0	1	1	0	2	1	5
CH	0	0	0	0	0	0	0
GRUPO C							
INRUA	4	4	2	1	12	3	25
ARQUID.	0	0	0	1	3	0	4
CRP	0	0	0	0	0	0	0
CRESS/PR	1	4	1	0	7	1	14
TOTAL	35	22	45	12	58	29	201

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

A análise das atas permitiu compreender que há entrelaçamento entre os assuntos anunciados das falas de tipo propositivo, indagativo e de reclamação, bem como endossamento das falas de recomendação, entre os representantes. Quando contrário, trata-se de demandas de ordem particular da instituição. Isto posto, embora haja maior frequência pelo MNPR, as demais ressoam a voz principalmente quanto à FAS.

Quanto às proposições, destacam-se: (i) contagem e perfil oficial da população de rua; (ii) reordenamento do serviço de acolhimento institucional com previsão de unidades para famílias, segmento LBT, pessoas com animais de estimação, mulheres e pessoas com transtorno mentais; (iii) retirada da revista pessoal pela Guarda Municipal nos serviços de acolhimento e Centro POP; (iv)

revisão da Lei nº 14.700/2015 que estabelece o benefício “Aluguel Social”, mas não prevê orçamento e não inclui a PSR como público-alvo; (v) ampliação de unidades do “Projeto de Locação de Interesse Social” e revisão das condicionalidades, dentre as quais a que responsabiliza o beneficiário a pagar o condomínio; (vi) gratuidade de acesso da PSR ao Armazém da Família; (vii) gratuidade de acesso da PSR aos Restaurantes Populares; e (viii) ampliação das vagas em Centro POP e execução do “Projeto Moradia Primeiro”.

As proposições do público externo reiteram, em geral, as citadas acima, bem como ressoam as indagações e reclamações dos representantes de modo a tensionar as tomadas de decisão do governo. Embora as atas analisadas não registrem, em 2018 a FAS organizou programa de capacitação dos servidores que atuam nos serviços de atenção à população de rua, no qual um dos profissionais palestrantes foi o titular representante do Inrua. A garantia de inclusão de profissionais ativos na pesquisa e mobilização política, bem como de pessoas em situação de rua nas capacitações oferecidas pelo governo, emergiu como reclamação, indagação e proposição da sociedade civil.

Os dados da Tabela 15, a seguir, demonstram a capacidade de voz dos atores vinculados ao MNPR e Usuários. Com potencial de indagar, as menções deste tipo de fala expõem as discriminações que a população de rua sofre no acesso ao serviço público, questionam o fluxo e as condicionalidades para acesso à rede de serviços e benefícios e solicitam esclarecimentos quanto aos processos de reordenamento da FAS.

TABELA 15 - DISTRIBUIÇÃO DE VOZ DO PÚBLICO EXTERNO DA SOCIEDADE CIVIL POR TIPO DE FALA

Representação	Tipos de fala						TOTAL
	Explicat	Expositiv.	Indagativ	Informat.	Propositiv.	Reclamat	
SOCIEDADE CIVIL							
MNPR	7	4	21	4	12	8	56
USUÁRIO	5	8	10	0	10	16	51
INRUA	4	1	4	0	9	2	20

CIFCSVP	1	1	3	0	5	2	12
FATA	1	0	0	0	1	0	2
PPR	0	2	0	1	1	0	4
IPCC	1	0	0	1	0	0	2
ARQUIDIOC.	1	0	0	0	0	0	1
CRESS/PR	0	0	2	0	0	1	3
TERRA DE DIREITOS	0	0	1	0	1	1	3
CRP	0	0	1	0	0	0	1
NAZARÉ	0	0	0	0	0	1	1
TOTAL	20	16	42	6	41	31	156

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

Entre as indagações, destacam-se: (i) impedimento de acesso da PSR aos banheiros públicos; (ii) proibição de acesso ao Centro Pop e unidades de acolhimento de usuários que faltam com respeito aos servidores ou se envolveram em conflito no local; (iii) critérios para atendimento de busca espontânea na Casa de Passagem; (iv) encerramento de atividades da Casa da Mulher e LBT; (v) alteração de perfil do público atendido, endereço e nomes das unidades de serviço de acolhimento institucional entre 2017 e 2018; (vi) participação da Guarda Municipal nas ações de abordagem integrada; (vii) baixa adesão da PSR aos cursos do “Projeto Mobiliza”.

As proposituras deste público vinculam-se às dos representantes do segmento, com apoio significativo na requisição da Política Municipal. A análise das atas permitiu identificar que as proposições da sociedade civil em torno do tema são apresentadas no Comitê desde 2014 e seu desenvolvimento no debate institucional deliberou a criação de sete grupos de trabalho até 2019, contexto que dá pistas da legitimidade da voz daqueles que constantemente falam em meio às articulações que forjam a agenda governamental. Isto posto, percebe-se que embora com representatividade na sociedade civil, a frequência e diversidade da narrativa desses atores não garante a incidência nas decisões do poder público.

O domínio da voz da FAS nos debates apresenta novas evidências de sua ampla responsabilidade, quiçá ausência de permeabilidade governamental para a inclusão do tema na pauta intersectorial, de modo a tensionar intervenções *top-down* focalizadas na assistência social. A distribuição de voz do setor governamental corrobora com essa reflexão. A Tabela 16, na sequência, informa que o domínio de voz por parte da FAS é centrado em explicações e as secretarias fundamentais para a criação de respostas que integrem a diversidade de demandas da população têm baixa vocalização propositiva, à semelhança dos demais tipos de fala.

TABELA 16 - DISTRIBUIÇÃO DA VOZ DOS REPRESENTANTES DO GOVERNO POR TIPO DE FALA

Representantes	Tipos de fala					TOTAL
	Explicat.	Expositiv.	Indagativ.	Informat.	Propositiv.	
COHAB-CT	3	0	0	1	2	6
FAS	121	23	6	51	44	245
SMAB	2	2	1	4	5	14
SMDS	3	2	0	1	1	7
SMS	15	2	0	1	3	21
SME/SupTEFAS	3	2	0	0	0	5
SMELJ	1	0	0	0	1	2
SME	0	4	0	1	1	6
SGM	0	0	1	0	0	1
TOTAL	148	35	8	59	57	307

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

A diversidade no conteúdo explicativo das representações e do público externo vinculado às secretarias municipais e a outros órgãos da Prefeitura corroboram o esclarecimento das indagações recebidas. A voz dos atores é claramente entrelaçada, principalmente na 2ª Gestão. No período, diante da pauta da Política Municipal, a presença de diretores, superintendentes, gerentes e coordenadores de serviços públicos implementou as justificativas quanto à falta de

orçamento público para ampliar as ações do plano de governo, desenhá-las no Ciamp Rua Curitiba e aprová-lo como política intersetorial.

As falas explicativas transparecem a complexidade do gerenciamento de limites no trato com a população de rua no interior das redes de serviços. Em casos evidenciados como abuso de poder, coordenadores de unidades buscam esclarecer o contexto, que implicitamente condiciona a tomada de decisões desfavoráveis para a garantia de atendimento nos equipamentos e, em outras oportunidades, é flagrante a violência institucional. As falas de exposição tanto dos representantes governamentais quanto do público externo têm por objetivo amenizar as polêmicas que emergiram no debate da demanda excedente e das ações projetadas para atender o aumento exponencial da população de rua.

Os dados da Tabela 17 respaldam o que a leitura das atas identificou: a sobreposição das falas dos atores no tocante às respostas com preponderância da voz da FAS, seguida por Smab e SMDS.

TABELA 17 - DISTRIBUIÇÃO DE VOZ DO PÚBLICO EXTERNO GOVERNAMENTAL POR TIPO DE FALA

Representantes	Tipos de fala					Total
	Explicat	Expositiv.	Indagativ.	Informat.	Propositiv.	
FAS	98	32	1	17	26	174
COHAB-CT	6	5	0	1	3	15
SMDS	11	2	0	0	1	14
SMAB	4	3	1	3	4	15
SMS	15	7	0	2	7	31
SMMA	1	0	0	0	0	1
SupTEFAS	2	6	0	0	0	8
SGM	2	0	0	0	0	3
SME	0	0	0	1	0	1
SEDDH	0	1	0	0	0	1
ADH/PMC	0	1	0	0	0	1
CIAMP/PR	0	0	1	2	0	3

TOTAL	139	57	4	26	42	268
-------	-----	----	---	----	----	-----

FONTE: A autora, com base nas atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 e 2019.

Quanto à identificação das falas explicativas destaca-se: (i) motivações de recusa de atendimento da PSR à abordagem social; (ii) capacitação de novos servidores para preenchimento do Cadu; (iii) atuação da FAS nos óbitos ocorridos por hipotermia; (iv) responsabilidade da FAS nas abordagens integradas à limpeza pública e Guarda Municipal; (v) condicionalidades para internamento compulsório de PSR com transtorno mental; (vi) gestão orçamentária dos Restaurantes Populares; (vii) gestão dos banheiros público.

As falas de exposição contemplam, entre outros assuntos, o repasse de tomadas de decisão das secretarias, inclusive as de cunho intersetorial. A exemplo da Cohab-CT que em 2019 firmou parceria com a FAS para execução do “Projeto de Locação de Interesse”, todavia sem a participação da sociedade civil que o contestou. Esse projeto, o benefício Aluguel Social e o “Programa Minha Casa, Minha Vida” foram explicados e justificados, igualmente com a intenção de responder às indagações quanto às condicionalidades de acesso que invariavelmente excluem as pessoas que tem maior necessidade de moradia em modelo individualizado.

A análise das falas de tipo expositivo e informativo permitiu identificar o atendimento de algumas proposições da sociedade civil. No tocante a FAS, de forma geral, trata-se da inauguração de novos equipamentos para execução do serviço de acolhimento institucional e centros POP. Do ano de criação do Comitê (2013) a 2019, a FAS criou 16 equipamentos para execução dos serviços, ampliou as vagas junto às entidades conveniadas para oferta e cinco centros POP foram inaugurados. A parceria da FAS com a Smab criou o “Projeto Solidariedade” e o “Mesa Solidária” para garantia da segurança alimentar em parceria com entidades que ofertam alimentação. Junto à SMS e SMDS, a assistência social participa do projeto lançado em 2017 para acolher a PSR em tratamento nos Caps Álcool e Drogas com vaga em Hotel. A SMDS, em 2016, inaugurou o Centro de Formação e Capacitação Profissional e o Protocolo Operacional Padrão para abordagem da pessoa em situação de rua.

O exame dos tipos de fala permitiu dimensionar a condução do debate sobre a organização e normas do Ciamp Rua Curitiba. Diante de sua imaturidade em relação às demais instituições participativas das políticas sociais, era esperado que o assunto do desenho institucional figurasse como pauta de relevantes proposições. Todavia, além das aprovações de ata e da deliberação de agenda para reunião extraordinária, as proposições apareceram pontualmente e salientam a importância de: (i) rever a vinculação coordenativa do Comitê à FAS; (ii) regras mais rígidas para a garantia da assiduidade das representações; (iii) alternância da coordenação entre os segmentos; e (iv) previsão regimental de comissões para discussão de eixos temáticos a fim de monitorar as ações públicas.

Quanto às 35 vozes sinalizadas sem identificação do emissor, 3 são da 1ª Gestão (uma fala para o tipo explicativo, expositivo e propositivo) e 32 para a segunda, distribuída em: 20 propositiva, 7 indagativa, 2 reclamatória e expositiva e 1 informativa. Com foco nas proposições há discussão sobre: (i) abertura do banheiro do Centro POP João Durvalino no período de oferta de jantar; (ii) incluir na contagem e perfil da PSR carrinheiros; (iii) ampliação da meta de capacitação dos servidores da FAS de 70 para 100% e que seja continuada; (iv) detalhamento de meta da ampliação do serviço de acolhimento institucional; (v) revisão da redação das propostas do Plano Municipal.

Parte do conjunto de falas mencionado encontra-se nas atas de 2019, referente às reuniões do grupo de trabalho sobre o Plano Municipal, ocorridas em 24 e 25 de julho, 29 de agosto e 30 de setembro. As duas últimas atas estão intituladas como “minuta”, texto que se entende como rascunho do que será a versão oficial. A redação por tópicos de acordo com os eixos temáticos da política não contemplou a identificação da maioria dos participantes. Todavia, é possível compreender que as contestações da sociedade civil que antecederam o grupo de trabalho, produziram efeito de inclusão de demandas na agenda legislativa do governo, mediante a aprovação da Política Municipal pelo Decreto nº 1.716/2019.

O exame das atas permitiu identificar o quão o MNPR e a FAS dominam o uso da voz, como um diálogo entre duas partes em que uma demanda mais à outra, o que de certa forma era de se esperar, visto que a sociedade civil é demandatária

ao governo. Porém, a prevalência do MNPR como protagonista desta vocalização imprime à sua participação maior peso de representatividade. E em contrapartida, emprega à assistência social a responsabilização do déficit de políticas públicas ao segmento. Para tanto, as articulações externas são introduzidas na plenária para fortalecimento destas representações. A ampla vocalização da FAS expressa o quanto os demais conselheiros governamentais não se localizam como responsáveis pela construção de deliberações a partir do cenário institucional. A baixa diversidade de voz da sociedade civil pode indicar a carência de formação sistemática dos membros, condição precípua para a participação cidadã ter engajamento resolutivo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da impossibilidade de ouvir diariamente a preferência de todos, o alcance do bem comum é regulado por normas da democracia representativa que outorgam a poucos a voz de muitos. O Brasil é um dos países que tem buscado alternativas para ampliar a participação para além da representação pelo sufrágio universal. Os conselhos gestores, conferências, comitês, fóruns e outras institucionalidades participativas são potenciais instrumentos para aproximar Governo e sociedade civil. Todavia, são instituídos com normativas que podem constranger a participação cidadã e a partilha do poder público.

O enfoque analítico pelo qual as experiências de democracia participativa têm sido estudadas atentam para os limites das instituições — a baixa capacidade das deliberações incidirem nas decisões governamentais, o desconhecimento dos atores que compõem os instrumentos que orientam as finalidades, as fragilidades no engajamento político e a representatividade de baixa incidência e distanciamento das ações da base popular. Problemas que flagram o poder centrado no Governo, tendo a dimensão de partilha e cooperação com a sociedade atrofiada de modo a atingir parcialmente o escopo da gestão participativa; ou, ainda, manter-se em tese.

Sendo assim, as aproximações teóricas que subsidiaram esta pesquisa foram fundamentais para compreender as instituições participativas como arenas de conflitos que refletem os projetos políticos e sociais em disputa e o respectivo desenho pode incentivar a falta de igualdade de condições para produção de bens democráticos essenciais à prática da gestão participativa. É o que alerta Smith (2009) ao propor quadro analítico que converge as teorias normativas e empíricas da democracia. O uso parcial desse quadro foi fundamental para orientar este estudo que contempla umas das mais recentes instituições participativas: o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional de Atenção à População de Rua – Ciamp Rua.

Os conflitos que permeiam o Ciamp Rua refletem os do contexto de aprovação desta política pública em qualidade de decreto presidencial. As

articulações de movimentos sociais a líderes políticos em um momento favorável às demandas populares representado pelo Partido dos Trabalhadores resultaram em novo delineamento do status de cidadania da população em foco neste trabalho. O Ciamp Rua, portanto, surge para institucionalizar o diálogo cooperativo e as disputas e dar continuidade às conquistas na garantia dos direitos sociais do segmento.

Nesse contexto, esta pesquisa buscou investigar a atuação do Ciamp Rua em Curitiba a partir do seguinte problema: Qual é a dinâmica institucional de participação no Ciamp Rua Curitiba e como ela se expressou entre 2013 e 2019 tendo em vista o potencial de inclusão a partir da presença e voz dos participantes?

O objetivo geral que orientou este estudo foi analisar as normativas que instituem o Comitê e regulam a presença e voz dos participantes para revelar a dinâmica participativa a partir das variáveis que determinam a inclusão da sociedade e do Governo no desenho institucional. Para tanto, quatro objetivos específicos foram traçados de modo a orientar o desenvolvimento — evidenciados a seguir.

Inicialmente, com o objetivo específico de identificar o processo de institucionalização, compreendeu-se que o contexto político de criação, em 2012 pelo Decreto nº 1.226, desfavoreceu a maturação do diálogo deliberativo. O histórico apontou o envolvimento do governo de Curitiba às margens das ações de cunho nacional que discutiam paritariamente a política pública para a população de rua. O Governo Municipal aproximava a gestão das entidades envolvidas com o atendimento da população de rua, no entanto, as decisões tinham incidência apenas na política de assistência social, ou seja, na Fundação de Assistência Social – FAS. O ano de 2012 foi marcado por eleições municipais, sendo comum, nesse período, a atenção precipitada às demandas da sociedade civil como estratégia de captação de eleitores e clivagens políticas — a exemplo da criação do Comitê por decreto municipal como registro de adesão à Política Nacional de Atenção à População de Rua como resposta às reivindicações populares.

É possível afirmar que a alteração da equipe de governo para a oposição resultou no esvaziamento do Comitê, pois repercutiu no reordenamento da gestão da FAS. Colocada em segundo plano na agenda governamental, houve desmobilização da instituição que depende de coordenação para conduzir os

trabalhos. Na qualidade de reinstalação em audiência pública realizada em abril de 2013 e diante da inexistência de registros de atuação do Comitê naquele ano, são flagrantes as marcas de processo participativo fragilizado.

Os registros de 2014 reiteram essa compreensão, pois a atuação daquele ano foi conduzida sem normativas que regulassem a partilha do poder de decisão do Governo. Ou seja, as finalidades do Comitê foram postas à prova ao desfigurar-se seu lugar de relevância para a gestão participativa, favorecendo decisões de governo num modo *top-down*. Apenas em 2015 a legitimidade da instituição foi assegurada com a aprovação de Regimento Interno.

Este estudo prosseguiu na análise das normativas para responder ao segundo objetivo específico, qual seja: compreender o processo de escolha dos representantes com a identificação da respectiva composição. O decreto de criação determina a composição paritária por nove membros titulares do Governo e da sociedade civil e garante suplentes — regra ratificada pelo Regimento Interno. Porém, as normativas não esclarecem os critérios de indicação das representações do Governo. Houve a indicação prévia dos órgãos e membros, citados no decreto de criação, a saber: Cohab-CT, FAS, Smab, SMDS, SME, Smelj, SGM, SMTE e SMS. Essa forma de indicação dos representantes governamentais é comum nos conselhos gestores de políticas sociais e tende a contemplar órgãos setoriais da administração pública que diretamente respondem ao tema central da instituição.

Já a forma de seleção da sociedade civil é a eleição e os candidatos qualificados para a disputa de vagas são movimentos sociais e entidades com atuação no atendimento, assessoramento, promoção e defesa de direitos da população em situação de rua. Porém, o Regimento Interno estabelece que o Movimento Nacional da População de Rua – MNPR, é membro nato, o que por um lado é contraditório. As regras deveriam impactar de igual modo todos os atores do segmento para garantir que todas as nove vagas fossem disputadas igualmente. Essa prerrogativa resume as vagas em disputa a oito assentos, com mandato válido de dois anos. A recondução é garantida sem esclarecimento de quantas vezes pode acontecer o que limita o rodízio de representantes e a possibilidade de inclusão de novos atores, objetivo do processo de seleção.

Outra forma de ser incluído no Comitê é o processo de escolha para substituição das representações ou respectivos membros. O critério de faltas é um dos fatores condicionantes do processo (não comparecimento de titular ou suplente em três reuniões consecutivas ou cinco alternadas). É assegurada ampla defesa em Comissão de Ética definida com o fim de julgar o procedimento adotado, o qual garante à representação que indique o respectivo membro e, caso isso não ocorra, outra representação a substituirá. Em caso de não haver indicação, a escolha de nova entidade é feita por indicação do MNPR e quando se referir a órgão governamental caberá à autoridade constituída indicar nova representação. A regra prejudica a legitimidade democrática, já que a indicação pode favorecer entidades em detrimento de outras com igual interesse de participação, além de possibilitar a permanência de representações sem perenidade participativa.

A ausência de registro de processo eleitoral deixou evidente que houve recondução das representações. Não ficou claro se a repetição de mandato ocorreu por deliberação do pleno ou por negligências das normas, portanto, optou-se por distinguir as gestões considerando o período de gestão municipal: 2013 a 2016 – 1ª Gestão, e de 2017 a 2019 – 2ª Gestão. Identificar a composição do Comitê foi um desafio de cruzamento de dados, pois embora a norma regimental determine ser responsabilidade da FAS a nomeação das representações e a publicação por meio de portaria, a primeira designação oficial da sociedade civil ocorreu em 2015.

Diante do contexto, a composição da sociedade civil foi considerada a partir das listas de presença e atas, o que permitiu a identificação do padrão de presença de determinadas representações de forma a coincidir com o informado em portaria. Tendo em vista a ausência de registros em 2013, a composição de 2014 a julho de 2018 contava maioria de representação advindas do setor de prestação de serviço. Apenas com a substituição ocorrida em 2018 é que as entidades de defesa de direitos aumentaram sua representatividade no Comitê, dada a inclusão da do Cress, CRP e Arquidiocese..

De toda forma, é frequente a alternância dos membros com direito a voz e voto sem registro do procedimento de acordo com as regras regimentais. Com significativa expressão no segmento governamental, esse comportamento está associado a duas hipóteses ao menos: (i) reincidentes erros na criação da lista de

presença; e (ii) deliberada alteração de membros pelas representações sem o conhecimento do pleno. Em função da impossibilidade de provar as hipóteses, optou-se por considerar a composição a partir das listas de presença, pois embora o padrão não implicasse em alternância das representações propriamente — entidades e órgãos, os efeitos implicam no direito a voz e voto no debate, assegurado aos membros titular e suplente.

O Comitê também é composto por observadores, qualificados no grupo de convidados permanentes e público externo, para os quais é assegurado somente o direito à voz. O primeiro, formado por atores das instituições de ensino e sistema de garantia de direitos, o segundo, por cidadãos comuns ou especialistas convidados pela plenária para assessorar os temas em discussão.

O exame dessa composição orientou as respostas para o terceiro objetivo específico: examinar as normas que regulam a presença dos participantes e conferir sua assiduidade. O levantamento quantitativo do comparecimento das representações considerou aquelas com assento, convidados e público externo. Constatou-se que em ambas as gestões as representações governamentais ultrapassaram o limite de falta e há, na sociedade civil, comportamento faltoso em entidades que não foram submetidas à substituição, o que é um alerta quanto ao esvaziamento do debate.

O comparecimento do público externo filiado às representações ampliou a participação de órgãos e entidades no aspecto da presença. Na 1ª Gestão, FAS e SMS levaram mais observadores às reuniões e tiveram maior diversidade, pois contaram com o comparecimento de oito órgãos. Em contrapartida, a sociedade civil teve diversidade de cinco entidades e o grupo de usuários, presente em cinco reuniões, sendo o mais assíduo. Na 2ª Gestão, por outro lado, houve ampliação da assiduidade e da diversidade de presença em ambos os segmentos — 16 participações governamentais e 15 da sociedade civil.

O exame da variável presença como expressão da inclusão política no Comitê concluiu que o engajamento pela assiduidade é fragilizado. A análise do público externo evidenciou que as articulações se dão fora do espaço institucional e podem adensar a disputa entre segmentos com a presença de atores vinculados às

representações. Se o objetivo de incluir permanentemente Defensoria Pública, Ministério Público e instituições acadêmicas era o de garantir um processo democrático inclinado à perspectiva da ciência e dos direitos de cidadania, a assiduidade desses atores não sustentou o propósito. Na 1ª Gestão, apenas o Centro Estadual de Defesa de Direitos Humanos da População de Rua e Coletores de Materiais Recicláveis – CEDDH, esteve presente e, na seguinte, o Centro de Apoio Operacional às Promotorias do MP – Caop, compareceu em 33% e a Defensoria Pública em 36%.

Identificar as normas que regulam o direito a voz no debate para apontar a voz dos participantes nos temas em pauta foi o último objetivo específico desta pesquisa. É no processo deliberativo que o aspecto de inclusão por presença é efetivado, com a oportunidade de debate dos temas importantes para a melhor tomada de decisão. Os assuntos de pauta devem ser previamente enviados junto à convocação de reunião, norma que favorece o preparo dos atores para as discussões.

Constatou-se desrespeito às normativas de definição de calendário e pauta de reuniões, com alternância de datas previamente aprovadas. Esse fator pode comprometer a participação do cidadão comum e dos representantes, tendo em vista o gerenciamento de tempo. Do mesmo modo, o fato de ser convidado para debater um assunto e o diálogo findar em outros pode desestimular a participação. Todavia, a permeabilidade da plenária para incluir temas não previstos indica abertura ao diálogo.

A forma de registro das atas tornou-se um obstáculo para a captação dos temas e da condução do debate. Com a tentativa de registrar todas as falas, alguns documentos assemelhavam os debates a uma dinâmica de *brainstorming*, na qual há uma “chuva” de ideias aleatórias. No universo de 520 itens de pauta, chama atenção a centralidade dos assuntos a respeito dos serviços da assistência social em ambas as gestões. O tema da necessidade de uma política municipal teve foco na 2ª Gestão, sendo a discussão diversificada entre as políticas setoriais, mas com maior presença de demandas para a FAS. Isso evidencia o que a contagem de presença identificou — a saber, maior participação desse órgão, resultado de o tema população de rua ser historicamente priorizado na assistência social.

O Regimento Interno determina que as decisões serão tomadas em plenária, mediante votação de maioria simples ou quórum mínimo de um terço dos votantes — membros titulares ou, a sua falta, suplentes. Sendo assim, embora a regra inclua o cidadão comum e a contagem da presença tenha identificado diversidade e frequência do público externo, a participação pelo aspecto da voz — forma de efetivamente incidir no debate, é constrangida. Os únicos processos de decisão colegiada registrados em ata referem-se ao calendário de reuniões e à substituição das entidades por falta. As demais decisões não foram registradas, o que não possibilita verificar se a norma foi cumprida ou não.

A análise da voz permitiu identificar a discrepância na frequência de participação entre os atores, nos segmentos e entre eles, e reiterou a maior influência da FAS e do MNPR no debate.

A tipificação das falas em explicativa, expositiva, indagativa, informativa, propositiva e reclamatória retratou o debate emaranhado registrado em atas. As proposições que poderiam ilustrar deliberações, por vezes, esvaziaram-se entre reuniões. Justificativas e exposições de serviços foram a tônica das narrativas do governo e nas falas da sociedade civil ressoaram reclamações e indagações sobre a qualidade, os limites e as possibilidades de melhoria dos serviços públicos.

A análise dos dados coletados em atas e listas de presença à luz das normativas mostra que a inclusão no Ciamp Rua Curitiba sofre constrangimento. Isso pode se dar devido ao desenho institucional estabelecido, a considerar em destaque: (i) vínculo da Coordenação à FAS, sem alternância com a sociedade civil; (ii) MNPR como participante nato; (iii) negligência das normas de substituição das entidades, órgãos e respectivos membros por extrapolação do limite de falta estabelecido; (iv) negligência do período de mandato e ausência de critérios para decisão em plenária da recondução; (v) condução de debate sem regras para efetiva deliberação e monitoramento; e (vi) interlocução entre atores dominada por FAS e MNPR e, por fim, (iv) sua natureza de consultoria, que não garante a ser lócus de deliberativo, o que relega às decisões construídas seja por consenso ou votação, à deliberação de aceite ou não do poder público.

Embora no aspecto normativo dado pelas diretrizes nacionais a finalidade do Comitê seja clara, a demora na construção da política municipal de atenção ao segmento, objeto central do Ciamp Rua, gerou evidente desconfiança da sociedade civil quanto à funcionalidade da instituição. Em contrapartida, o domínio da FAS na condução dos debates e a centralidade da instituição como alvo das requisições fortaleceram o posicionamento inativo das políticas setoriais.

A presença e voz do público externo de usuários dos serviços socioassistenciais e da representação do MNPR transparece a inclusão dos grupos marginalizados. Esse é um aspecto relevante na análise de Smith (2009), que o atrela à necessidade de iguais oportunidades de informação que qualifiquem a voz dos participantes. No percurso documental analisado, essa necessidade não foi atendida e se mostrou relevante não só para este grupo, mas também para todos os representantes da sociedade civil emudecidos no debate. Inclusive para o Governo, de modo a ampliar a compreensão do fenômeno social em debate pela perspectiva da intersectorialidade dos serviços públicos de modo a responsabilizá-los.

No que tange o assunto, a tentativa frustrada de tratar o orçamento destinado para a Política Municipal, bem como todo o enredo do qual ela decorre, respalda as obstruções para o impacto da inclusão no Ciamp Rua Curitiba. Isso decorre do desenho das normativas nacionais que, mesmo alterado em 2017, não determinou origem de recursos públicos, diminuiu o número de assentos no Ciamp Rua Nacional e, portanto, excluiu o debate das políticas setoriais. Embora essa prerrogativa não tenha repercutido no Comitê de Curitiba, a análise da voz deixa claro que a efetividade deliberativa dessa instituição é obstruída pela falta de perspectiva orçamentária para executar as proposições para a política municipal.

A forma pela qual o registro ata ilustra o debate chama atenção para as regras de distribuição de poder. Atrelado ao cenário discutido acima, o reforço do poder de decisão pelo domínio da voz e maior frequência de presença em atores que se reiteram nas gestões, aponta para um reforço de poder daqueles que já têm representatividade nos respectivos segmentos. A FAS e o MNPR contaram ainda com amplo público externo que ratifica esse lugar de fala, cuja incidência no debate é uma constante.

De toda forma, considera-se que as discussões do Comitê e a persistência das reclamações e indagações da sociedade civil influenciaram as tomadas de decisões que reordenaram a rede de serviços públicos para a população de rua. A perspectiva de participação popular é vivenciada, em parte, nas ações que a FAS desenvolveu em colaboração com os atores, a exemplo do planejamento da Operação Inverno e da capacitação dos respectivos servidores.

Por outro lado, o esvaziamento dos debates do Ciamp Rua no ano seguinte a sua criação, em função de transição governamental, também aconteceu em 2016. O Comitê não deixou de fazer reuniões naquele ano — na 2ª Gestão há, inclusive, mais registros de encontros do que na anterior, porém, a reorganização gerencial, com troca de atores do governo, implicou em remodelagem das alianças internas e externas. O momento tornou-se crítico, pois exigiu repactuação das ações, reavaliação das estratégias de enfrentamento para a disputa e fez surgir novos conflitos no debate. Um contexto originado no bojo de novas perspectivas de gestão pública dos serviços destinados à população em situação de rua, adensando as divergências e obstruindo as deliberações.

Embora o Ciamp Rua Curitiba seja ratificado por decreto municipal como *locus* de avaliação e monitoramento da política municipal, essa instância foi a única dos fóruns participativos vinculados à FAS que não construiu alternativas para continuar seus trabalhos com estratégias de participação remota em função da pandemia de Covid-19. Esse despreparo deflagrou novo esvaziamento dos propósitos e visível centralização de poder nos agentes governamentais.

O resultado dessa neutralização forçada repercutiu em 2021 com a aprovação por decreto municipal do “Projeto Mesa Solidária” que determina as ações de entidades e voluntários na oferta de alimentação à população de rua em lugares públicos. Inicialmente, a proposta previa multa para aqueles que não se enquadrassem nas determinações. A mobilização popular influenciou o amplo debate da proposta nas mídias sociais e a discussão em audiência pública incidiu na reescrita. Rememorando os fatos que precederam a sua criação em âmbito nacional e municipal, vemos que a participação popular tem sido a estratégia para manter a população de rua como segmento a ser atendido com integralidade pelas políticas públicas na agenda governamental.

Este trabalho visou apresentar um panorama descritivo da gestão participativa neste Comitê, o que foi possível por meio da superação de obstáculos que traduzem a falta de transparência da instituição. O acesso emaranhado aos documentos e a pouca qualidade dos registros-base da interpretação dos dados trouxeram dificuldades à pesquisa e infringem o espírito de publicidade das iniciativas participativas.

De toda forma, esta pesquisa mostrou a importância de se decodificar informações latentes do universo da participação cidadã de uma instituição recente, de forma a dar visibilidade ao tema das políticas públicas para a população de rua e à disputa de poder que aloja. Se a democracia representativa tutela decisões que afetam a cidadania, para o segmento em foco ela ainda pode adensar a exclusão social. Portanto, reiterar que o Ciamp Rua é o lugar por excelência para se decidir a melhor forma de inclusão social e política desses sujeitos é de extrema relevância em tempos em que a democracia participativa sofre interferência para o constrangimento da voz popular.

Certamente, a análise do cenário não cessa nas considerações finais. Novas indagações foram levantadas, a exemplo de: 1) analisar o processo participativo para construção da Política Municipal; 2) identificar se as proposições da sociedade civil foram vinculadas ao desenho; e, na perspectiva de avaliação, 3) analisar os impactos na rede de serviço pós publicação. Tendo em vista a paralisação do calendário do Comitê desde setembro de 2019, analisar essa normativa pode ser um bom caminho para se continuar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABASC. Associação Batista de Ação Social de Curitiba. Disponível em < <https://abasc.org.br/> > Acesso em dez, 2020.

ABERS, Rebeca N.; KECK, Margaret E. **Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores**. Cadernos CRH, v.2 1, n.52, jan./abr. 2008, p. 99-112.

_____. ALMEIDA, Debora R.de. Participação no século XXI: o embate entre projetos políticos nas instituições participativa federais. In.: Arretche, M. Marques, E. Faria, C. A. P. de (Orgs). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2019. P. 373 - 399.

ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. In. Avritzer, L. (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. (Col. Pensando a democracia participativa; v. 3). p. 129 - 174.

ALEXANDER, E. **An evolutionary theory of institutions – prescriptive implications: Institutional design lives, but prudential principles apply**. Planning Theory, 10. p. 187 - 191. 2011.

AVRITZER, L. **Teoria democrática, participação e governabilidade**. Revista Sociologia, 1. n. 4. p. 18 - 47. 1999.

_____. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Opinião Pública, 14, n 1. p. 43 – 64. 2008.

_____. (Org). **A dinâmica da participação local no Brasil**. Cortez. São Paulo. 2010

_____. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política**. Opinião pública, 18, nº 2, novembro. pg 383 - 398. 2012.

ALMEIDA, Debora R. Metamorfoses da representação política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde do Brasil. In.: AVRITZER (Org). **A dinâmica da participação local no Brasil**. Col. Pensando a democracia participativa; v. 3. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

ALMEIDA, C. ; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. . **Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década**. Lua Nova, n. 94, pp.255-294.2015.

_____; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social e Sociedade, n. 109, p. 68-92, jan/mar. 2012

AMANTINO. Antônio K. **Democracia: a concepção de Schumpeter**. Teor. Evid.

Econ., Passo Fundo, v. 5, n. 10, p. 127 - 140. Maio. 1998.

ANDRADE, Heloisa, S. de. “A rua em movimento ... A rua é movimento ... A rua é movimento...” – A trajetória histórico-organizativa da população de rua de Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais: Gestão das Cidades. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Ano de obtenção, 2002. Disponível em http://bib.pucminas.br/arquivos/220000/224200/25_224210.htm Acesso em Out.2020

ARQUIDIOCESE DE CURITIBA. Disponível em <[Arquidiocese de Curitiba - Cúria Metropolitana](#)> Acesso em Nov. 2020.

BACHRACH, P.; BARATZ, S. M. Duas faces do poder. **Sociologia Política**. Curitiba, v. 19, n. 40, p. 149 -157. 2011. Texto original publicado sob o título “Two Faces of Power” na *American Political Science Review*. Tradução de Gustavo Biscaia de Lacerda e revisão de Renato Monseff Perissinotto.

BAGGIA, F. Estabilidade e mudança das instituições políticas: algumas reflexões sobre os dilemas e desafios do desenho institucional num contexto democrático. In.: CUNHA, E. S. M; THEODORO, H. D. (Orgs.) **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2014.p. 73 - 92.

BAGGIO, F.S.F. **Movimento de participação popular na constituinte**. Curitiba: Editora Gráfica Popular CEFURIA, 2006.

BARDDAL, Fabiana, M. E. **Presença e voz da sociedade civil no conselho municipal de esportes de Curitiba**. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná. Ano de Obtenção, 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 1977.

BENEVIDES, M.V.M. **Cidadania e democracia**. Revista Lua Nova. nº 33. São Paulo. 1994.

BRAGA, Andréa.L.C. **Governança democrática no conselho municipal da cidade de Curitiba: presença e voz dos atores sociais**. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Paraná. Ano de Obtenção, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008.

_____. Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República. **Diálogos sobre a situação da população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiência do Distrito Federal, Paris e Londres**. Brasília. 2013.

_____. **Decreto n. 7.053. Institui a Política Nacional para a População em situação de rua e seu Comitê intersetorial de acompanhamento e monitoramento, e dá outras providências**. Diário Oficial da União de 24/12/2009.

_____.**Decreto n. 9.894. Dispõe sobre o Comitê intersetorial de acompanhamento e monitoramento da Política nacional para a população em situação de rua**. Diário Oficial da União de 28/06/2019.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório do I Encontro Nacional sobre a População em Situação de rua**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília. 2006

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2008.

_____. Presidência da República, Decreto n. 7.053 de 23 de dezembro de 2009. Instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê de Acompanhamento e Monitoramento, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm >.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota técnica n. 016/08/ Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação: esclarecimentos metodológicos da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rua – aprendendo a contar: Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua**. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Diálogos sobre a população em situação de rua no Brasil e na Europa: experiências do Distrito Federal, Paris e Londres**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Histórico da Política Nacional para a População em Situação de rua e a Intersetorialidade**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Coordenação Geral dos Direitos da População em Situação de rua. Brasília, 2014. Disponível em < <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/763/9/8-%20Popula%C3%A7%C3%A3o%20em%20Situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Rua-Carlos%20Ricardo%20-%20202.pdf> > Acesso em Out, 2020.

_____. Presidência da República, Decreto n. 9.894 de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9894.htm#art9 >

_____. Ministério da Cidadania. **População em situação de rua no Brasil: o que os dados revelam? Monitoramento** Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Série relato de caso. n. 2. Brasília, 2019b.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORÓN. Atílio A. **O socialismo no século 21: há vida após o neoliberalismo?** Tradução de SILVEIRA, Fabiane T. da. Et al. 1ª ed. Expressão Popular. São Paulo, 2010.

CARNEIRO. L. B. C. **Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização**. RAP Rio de Janeiro 36(2):, p.77-92, Mar/Abr. 2002.

CEASPA. Confederação Evangélica de Assistência Social do Paraná. Disponível em <<https://pt-br.facebook.com/assistenciasocialparana>> Acesso em Jan, 2021

CH. Comunidade Hermon. Disponível em <<https://www.facebook.com/ComunidadeHermon/>> Acesso em Jan, 2021.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n.109. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, 2009.

COELHO, B. D.; FERNANDES, A.S.A. Conselhos municipais de saúde de Porto Alegre e Salvador: a influência do contexto político e os determinantes da efetividade deliberativa. In.: AVRITZER (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. Col. Pensando a democracia participativa; v. 3. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. **Código de Ética do/a Assistente Social. Lei de 8662/1993 de regulamentação da profissão**. 9ª Edição revista e atualizada. Brasília, 2011.

CFP. Conselho Federal de Psicologia. **Código de Ética profissional do Psicólogo**. Brasília, 2005. Disponível em < <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2012/07/codigo-de-etica-psicologia.pdf> > Acesso jan, 2021.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In.: HAMLIN, A; PETTIT, P. (Edited). **The Good Polity: normative analysis of the state**. 1989.

CNBB. Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. **Pastoral do Povo da Rua**. Disponível em < <https://www.cnbb.org.br/pastoral-do-povo-da-rua/> > Acesso em jan, 2021.

CUNDA, M. F.; SILVA, Rosane N. **Me chamaram rua, população, uma situação: os nomes da rua e as políticas da cidade**. Psicologia e Sociedade, n. 32. 2019.

CUNHA, E. S.M. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social. In. AVRITZER, Leonardo. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. 1º ed. São Paulo: Cortez, 2010. Coleção Pensando a Democracia Participativa, vol.3. p. 96-128.

_____. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. In.: CUNHA, E. S. M; THEODORO, H. D. (Orgs.) **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014. p. 19-40.

CURITIBA. **Decreto nº 1226. Institui o Comitê de Acompanhamento e Monitoramento das ações concernentes à Política Nacional para a População em Situação de Rua no âmbito de Curitiba**. Diário Oficial do Município, n. 64. De 23 de agosto de 2012.

_____. **Decreto nº 1.716. Dispõem sobre a Política Municipal de Atenção à População em Situação de Rua e dá outras providências**.

_____. **Comunicado Fundação de Ação Social. Torna público o Regimento Interno do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento das ações concernentes à Política Nacional para a População em Situação de Rua no**

âmbito de Curitiba. Diário Oficial do Município. n. 231 de 10 de dezembro de 2015.

_____. **Portaria n. 215 da Fundação de Ação Social. Atualiza a composição do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento das ações concernentes à Política Nacional para a População em Situação de Rua no âmbito de Curitiba.** Diário Oficial do Município. n. 127, de 07 de julho de 2016.

_____. **Portaria n. 101 da Fundação de Ação Social. Atualiza a composição do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento das ações concernentes à Política Nacional para a População em Situação de Rua no âmbito de Curitiba.** Diário Oficial do Município. n. 37, de 22 de fevereiro de 2017.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição.** Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997. Clássicos; 9).

DAVIS, Mike. **Planeta Favela.** (Tradução de Beatriz Medina) São Paulo: Boitempo, 2006.

DAGNINO, Evelina. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. **Democracia: democracia e prática.** Perissinotto, R. Fuks, M. (Org.) Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba, PR: Fundação Araucária, p. 141-166. 2002

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Daniel Mato (Org.). Caracas: FACES: Universidad Central de Venezuela, p. 95-110. 2004a

_____. Construção democrática, neoliberalismos e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política e Sociedade.** n.5. p. 139-164. 2004b

DE LUCCA, Daniel. **A rua em moimento:** experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo. Ano de Obtenção, 2007

_____. Sobre o nascimento da população de rua: trajetórias de uma questão social. CABANES, R.; GERORGES, I.; RIZEK, C. TELLES, V. (Orgs). **Saídas de emergência:** ganhar / perder a vida na periferia de São Paulo. p. 317-36. São Paulo: Boitempo, 2011.

FATA – Fraternidade Toca de Assis. Disponível em < <https://www.facebook.com/tocadeassiscuritiba/> > Acesso em jan, 2021.

FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

FARIA, Claudia Feres. Democracia Deliberativa: Habermans, Cohen e Bohman. In.: Revista Lua Nova, n. 49, pp. 47 – 239, 2000. Disponível em < <https://www.scielo.br/j/ln/a/VH5sdwRWmTZFXm9dFYCzKDM/abstract/?lang=pt> > Acesso em: outubro de 2020. Acesso em: < <https://indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/1668> >. Acesso em: Outubro de 2020.

_____. C. F.; RIBEIRO, U.C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis

institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? **A dinâmica da participação local no Brasil**. Avritzer, L. (Org.) São Paulo: Cortez, 2010. (Col. Pensando a democracia participativa; v. 3). p. 57-92.

FERNÁNDEZ, Ernesto G. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. **Experiências internacionais de participação**. Silva, E.M; Cunha, E.S.M. (Org.) São Paulo: Cortez, 2010. (Coleção Pensando a Democracia Participativa, v. 2). p. 19-40.

FERRO, M.C.T. **Desafíos de la participación social**: alcances y limites de la construcción de la Política Nacional par ala Población em Situación de Calle em Brasil. Dissertação de Mestrado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Academia Argentina. Ano de Obtenção, 2011.

_____. Política Nacional para a População em Situação de Rua: o protagonismo dos invisibilizados. In.: **Revista Direitos Humanos**. Brasília. n. 8. 2012.

FIPE. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. **Indicadores do Mercado de Trabalho – Informe novembro de 2015**. Disponível em < <https://downloads.fipe.org.br/indices/catho-fipe/releases/indice-novembro-2015.pdf> > Acesso em set, 2020

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de MACHADO, Roberto. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979. 21ª Edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2004.

FCSVP-. Filhas da Caridade de São Vicente de Paula – Província de Curitiba. Disponível em < <https://filhasdacaridade.com.br/> > Acesso em jan, 2021

FUKS, Mario. Democracia e participação no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba (1999-2001). FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M.; SOUZA, N.S. (Orgs). **Democracia e participação nos Conselhos Gestores do Paraná**. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

FUNG, A. Receitas para as esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. NOBRE, M. ; COELHO, V.S. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34. 2004. p. 173 - 209.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Principais resultados do Censo Demográfico de 2010**. Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503&t=destaques> > Acesso em out, 2020.

GIL, Antônio C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2008.

GOHN, M da G. **História dos Movimentos e Lutas Sociais. A construção da Cidadania dos Brasileiros**. Edições Loyola, 3º ed. São Paulo, 1995.

_____. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. **Revista Mediações**. Londrina, v. 5, n. 1, p. 11-40, jun./jul.2000

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 4ª ed. 2011.

_____. **Conselhos gestores e gestão política.** Revista Ciências Sociais Unisinos, jan/abr, 2006. p. 5-11.

GUARANÁ, Juliana; FLEURY, Sonia. Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada. **Revista de Administração de Empresa**, vol. 48, n. 3, 2008. Disponível em: < [Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada \(fgv.br\)](#)> Acesso em Set. 2020.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia.** Lua Nova. 1995, n.36, p.39-53.

HELD, David. **Modelos de democracia.** Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte/MG. Editora Paidéia Ltda. 1987.

INRUA. Instituto Nacional de Direitos Humanos da População em Situação de Rua. Disponível em < <https://inrua.org/> > Acesso em Dez, 2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. PIRES, C.R. Roberto. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011. Disponível em < https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761&Itemid=2 >

_____. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros.** Brasília, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf> Acesso em Abril, 2020.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Número de desempregado de longo prazo cresce 42,4% em quatro anos.** Disponível em < https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34817 > Acesso em Set, 2020.

_____. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. **Estimativa da população em situação de rua no Brasil (setembro de 2012 a março de 2020).** N. 73. Brasília, jun, de 2020.

JACOBI, P. R; FRACALANZA, A.P Comitês de bacia hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. In.: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n.12, p. 41-49, jan/dez. 2005. Editora UFPR.

KARVAT, Erivan C. **Discursos e práticas de controle: falas e olhares sobre a mendicância e a vadiagem (Curitiba: 1890-1933).** Dissertação de mestrado em Antropologia Social. Universidade Federal do Paraná. Ano de Obtenção, 1966.

KLEBA, Maria E; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia M. **Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas.** In: Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.49, n.4,

jul./ago. 2015, p.1059-1079.

LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Revista Lua Nova. São Paulo, n.67, p. 49-103, 2006. Disponível em <

<https://www.scielo.br/j/ln/a/wWXJkHYQQSchPLkdb8XygFS/?lang=pt&format=pdf> >

Acesso em Jun. 2020.

_____. **G. Após a participação: nota introdutória**. Lua Nova. São Paulo. n.84. p. 13-23. 2011.

LAUTH, H-J. Critérios básicos para a democracia: é a responsividade parte de seu círculo íntimo? In.: **Dossiê Qualidade da Democracia**. Revista debates, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 115-138, 2013.

LEITE, R.B. **A população em situação de rua e o mandado de segurança**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

LEMÕES DA SILVA, T. **A corporificação do sofrimento e o trânsito entre a vítima e o algoz**: novas reflexões a partir e etnografias com população em situação de rua. Cadernos Leparq. v. XI, n.21, 2014

_____. **De vidas infames a máquina de guerra**: etnografia de uma luta por direitos. Tese de Doutorado em Antropologia Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Ano de obtenção, 2017.

LOPES DA SILVA, M. L. **Trabalho e população em situação de rua no Brasil**. Editora Cortez. São Paulo, 2009.

LUCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Revista de Ciências Sociais Unisinos**. Jan/abril 2006, p. 19-26.

_____. **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo**. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97. 2008. Disponível em < <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/kC9v3946Yp8NqgM8Vnnh8zQ/abstract/?lang=pt> > Acesso em Jul, 2020.

MATOS, Fernanda; THEODORO, H. D. Desenho institucional e participação democrática para a governança na gestão de recurso: o caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, Minas Gerais, Brasil. CUNHA, E.S.M.; THEODORO, H. D. (Orgs). **Desenho institucional, democracia e participação**: conexões e teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014

MELO, T.H. A. G. **A rua e a sociedade: articulações políticas, socialidade e a luta por reconhecimento da população em situação de rua**. Curitiba. UFPR. 2011.

_____. **Política dos “improváveis”**: percurso de engajamento militante no Movimento Nacional da População de Rua (MNPR). Tese de Doutorado em Antropologia Social. Universidade Federal Fluminense. Ano de obtenção, 2017.

_____. **Mundos que refugam, ruas como refúgio: reconfigurações no perfil social das pessoas em situação de rua**. Revista Florestan Fernandes. Ano 3. n.1.

p.10-31. 2016. Disponível em: <http://www.revistaflorestan.ufscar.br/index.php/Florestan/article/view/161> >. Acesso em 2018.

MINAYO, Maria C. Souza de. **Pesquisa social: teoria método e criatividade**. 18ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de Democracia. In.: Revista Sociologia Política. Curitiba, n. 25, pp. 11-23, nov. 2005. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/7071> > Acesso em: Outubro de 2020.

MNPR. Movimento Nacional da População de Rua. **Cartilha “Conhecer para lutar”**. Curitiba, 2011. Disponível em < https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/MNPR_Cartilha_Direitos_Conhecer_para_lutar.pdf >

NEALE, W. Instituições. In.: SALES, Alexandre O. T.; PESSÁLI, Huásca F.; FERNÁNDEZ, Ramón G. (ORG): **Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos**. São Paulo, Editora UNESP. 2017

NOBRE, M.; COELHO, V.S. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

OLSEN, J.P. Desenho institucional em contextos democráticos. In.: CUNHA, E. S. M; THEODORO, H. D. (Orgs.) **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014. p. 41-72.

PAOLI, Maria C. **Movimentos sociais, cidadania espaços públicos: perspectivas brasileiras para os anos 90**. Revista crítica de ciências sociais. nº 33. outubro. 1991. Disponível em < <https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/33/Maria%20Celia%20Paoli%20-%20Movimentos%20Sociais,%20Cidadania,%20Espaco%20Publico.pdf> > Acesso em Abril, 2020.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992.

PEREIRA, Antônio K. B. Teoria democrática contemporânea: o conceito de Poliarquia na obra de Robert Dahl. **Anais do 38ª Encontro Anual da ANPOCS GT 39 - Teoria política e pensamento político brasileiro – normatividade e história** (2014). Disponível em <https://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt39-1> Acesso em: Abril de 2020.

PEREIRA HORA, Fabrícia da. **Política nacional para a população em situação de rua: adesão e desdobramentos no contexto do Distrito Federal**. Curitiba: Editora Appris. 2019.

PERISSINOTTO, R. M. Poder e participação no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba. FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba, Editora UFPR, 2004.

PINTO, João P. S. Democracia Deliberativa e Administração Pública: a institucionalização da deliberação pública. In.: **Revista das Teorias da Democracia e Direitos Políticos**. Curitiba. v. 2, n. 2, pp. 156 – 171, jul/dez, 2016. Disponível em < <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32208> > Acesso em: Outubro de 2020.

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua. Disponível em < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e> > Acesso em Nov, 2020.

POGREBINSCHI, Thamy. **Democracia pragmática: pressupostos de uma teoria normativa empiricamente orientada**. DADOS, Revista de Ciências Sociais. v. 53. nº 3. pg 657-693. Rio de Janeiro. 2010.

_____. VENTURA, T. **Maior participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil**. Revista de Ciências Sociais, n. 60. Jan/Mar, 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/j/dados/a/FzHhccSx5L5vBV9brVvYZ3dn/?lang=pt> > Acesso em 2019.

PUFF, Jefferson. **MP diz que Rio “tirou” 669 mendigos das ruas para a Copa apesar de proibição**. BBC do Brasil, 2014. Disponível em < https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/07/140628_rio_mendigo_wc2014_jp > Acesso em Out. 2020.

QUINTÃO, Thales T. **Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa?** Cadernos da Escola do Legislativo - v. 16. n. 26. Agosto, p. 53-887. 2014.

RAMOS, L. REIS, J.G.A. **Emprego no Brasil nos anos 90**. Texto de Discussão n. 468. IPEA. Brasília, 1998.

REGO Walquiria D. L. **Notas sobre o conceito de democracia em Joseph A. Schumpeter e Hans Kelsen**. ANPOCS. 18ª Encontro Anual. Caxambu/MG. Novembro. 1994.

REIS, W. F. Democracia, igualdade e identidade. **Democracia: teoria e prática**. 2010.

RESENDE, M.L.C.D.; LANGFUR, H. **Minas Gerais indígena: a resistência dos índios nos sertões e nas vilas de El-Rei**. Revista Tempo, 2007. p. 5-18.

RIBEIRO, E. A. Cultura política e teoria democrática: implicações empíricas de um debate teórico. In.: **Democracia e Participação: os Conselhos Gestores do Paraná**. FUKS, M.; PERISSINOTTO, R.M.; SOUZA, N.R. (Org.) Curitiba: Editora UFPR, 2004. p. 221-246.

RIZZINI, Irene; COUTO, Renata Merena Brasil do. População infantil e adolescentes nas ruas: principais temas de pesquisas no Brasil. **Dossiê Vidas nas Ruas**. Civitas, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 105 – 122, 2019. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/30867> Acesso em: nov, 2020

_____. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba: n.25, nov. 2005.

WANDERLEY, Mariangela B. Refletindo sobre a noção de exclusão. SAWAIA, Bader (Org.) **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social.** Petrópolis/RJ. Editora Vozes, 2007, p. 16-26.

ZAMBAM, Neuro J. **John Rawls e a educação para a democracia.** Argumentos, ano 10, n. 19 - Fortaleza, jan/jun. 2018.

ANEXO

ANEXO 1 - DESCRIÇÃO DOS ITENS DE PAUTA

TABELA 18 - DESCRIÇÃO DOS ITENS DE PAUTA

Itens de pauta	Freq.	%
Informes	20	3,84
Apresentação e aprovação da pauta do dia	19	3,65
Definição de agenda de reunião	18	3,46
3 itens discutidos dezesseis vezes: (i) Contagem e perfil oficial da PSR, (ii) Organização de Grupo de Trabalho e Comissões, (iii) Orçamento que as secretarias destinam para atender a PSR	48	9,23
2 itens discutidos quatorze vezes: (i) Acesso gratuito da PSR ao Restaurante Popular, (ii) Apresentação da organização, critérios e fluxos de acesso aos serviços	28	5,38
Ampliação de vagas na rede de UAI para atender o perfil heterogêneo da PSR	13	2,49
2 itens discutidos onze vezes: (i) Planejamento e atuação da Abordagem Social, (ii) Planejamento e atuação da Abordagem Integrada	22	4,23
2 itens discutidos dez vezes: (i) Acesso gratuito da PSR aos Sanitários Públicos, (ii) Leitura e aprovação de ata	20	3,84
3 itens discutidos nove vezes: (i) Garantia de moradia definitiva para a PSR, (ii) Recapitulação dos assuntos da reunião anterior, (iii) Objetivos, fluxo e critérios para acesso ao CADU	27	5,19
6 itens discutidos oito vezes: (i) Locação de Interesse Social, (ii) Organização e estrutura da oferta de alimentação por entidades sociais e voluntariado, (iii) Justificativa de ausência, (iv) Projeto Auxílio Aluguel, (v) Educação em DH dos servidores na rede FAS, (vi) Falta de intersetorialidade para planejar ações de atenção à PSR	48	9,23
8 itens discutidos sete vezes: (i) Inclusão produtiva, (ii) Abuso de Poder da GM, (iii) Metodologia para construção e aprovação do Plano Municipal, (iv) Gestão participativa para construção do Plano Municipal, (v) Territorialidade, (vi) Necessidade de se ter um Plano municipal de atenção a PSR, (vii) Divulgação das ações do Ciamp Rua, (viii) Organização e forma de acesso no Projeto Hotel Morada Vida Nova	56	10,76
3 itens discutidos seis vezes: (i) Falta de assiduidade das representações, (ii) Apresentação do Projeto Moradia Primeiro para a PSR, (iii) Alteração de membros.	18	3,46

8 itens discutidos cinco vezes: (i) Substituição de representações, (ii) Expresso Solidariedade, (iii) Objetivos, fluxo e critérios para acesso aos Centros POP, (iv) Objetivos e função do Ciamp Rua, (v) Demanda reprimida nos Centros POP, (vi) Levantamento de itens para pauta, (vii) Inclusão produtiva, (viii) Trabalho voluntário na abordagem social da Operação Inverno.	40	7,69
6 itens discutidos quatro vezes: (i) Divulgação e forma de acesso ao Exame de Equivalência, (ii) Relato de vivência na rua, (iii) Definição de fluxo entre os serviços, (iv) Organização, estrutura e critérios de acesso ao Projeto Mobiliza, (v) Vagão da Cidadania, (vi) Reordenamento da Central de Resta Social.	24	4,16
13 itens discutidos três vezes: (i) Organização e estrutura da UAI Casa da Mulher e LBT, (ii) Ofício do Núcleo de Direitos Humanos da Defensoria Pública e Ministério Público, (iii) Construção de protocolo de abordagem social da Guarda Municipal, (iv) Educação em Direitos Humanos da Guarda Municipal, (v) Recusa de atendimento da PSR ao serviço de abordagem social, (vi) Comunidade Terapêutica, (vii) Acolhimento para PSR em tratamento de saúde mental, (viii) Acesso gratuito da PSR ao Armazém da Família, (ix) Importância da intersectorialidade para construção do Plano Municipal, (x) Formas de acesso da PSR à documentação civil, (xi) Ocorrência de óbito por hipotermia, (xii) Palestras educativas da PSR na comunidade escolar, (xiii) Projeto Ônibus Intervidas	39	5,57
18 itens discutidos duas vezes: (i) Regimento interno, (ii) Minha Casa Minha Vida, (iii) Ampliação da rede de UAI para atender o perfil heterogêneo da PSR, (iv) Acompanhamento social pós operação inverno, (v) Avaliação dos trabalhos do Ciamp Rua, (vi) Vinculação e formas de acesso à Coordenação do Comitê, (vii) Avaliação da operação inverno, (viii) Divulgação e critérios para acesso à Educação de Jovens e Adultos, (ix) Formas de acesso Kit Moradia ofertado pela FAS, (x) Terreno de interesse social, (xi) Unidade de Resgate e Cidadania, (xii) Liceu de Ofícios, (xiii) Participação de Público externo, (xiv) Eleição sociedade civil, (xv) Organização e formas de acesso ao Consultório na Rua, (xvi) Organização e estrutura da UAI Condomínio Social, (xvii) Planejamento intersectorial da Operação inverno, (xviii) Consulta à PSR sobre os serviços que necessitam.	36	6,92
46 itens discutidos uma vez: (i) Cartão de identificação PSR para uso de todos os serviços de atenção ao segmento, (ii) Limpeza de praça, (iii) Demanda reprimida na Casa da Acolhida e do Regresso, (iv) Organização e estrutura da Casa de Passagem Boa Esperança, (v) Definição de fluxo ente INSS e FAS, (vi) Cozinha comunitária para PSR, (vii) Divulgação da operação inverno nas redes sociais, (viii) Plano de trabalho Ciamp Rua, (ix) Apoio técnico ao Ciamp Rua, (x) Organização do Projeto Morada Nova Intervidas, (xi) Discussão de caso atendido pelo ASA, (xii) Gestão participativa nas UAI's, (xiii) Passe livre para a PSR (xiv) Torneiras públicas, (xv) Objetivos da Casa da Acolhida e do Regresso, (xvi) Residência Terapêutica, (xvii) Transparência das denúncias de violação de DH contra a PSR recebidas pelo 156 e Disque 100, com envio para o Ciamp Rua, (xix) Fluxo e critérios para acesso aos Centros POP, (xx) Capacitação para identificar casos de hipotermia, (xxi) Diálogo do Prefeito com o Ciamp Rua, (xxii) Inserção de profissionais da área da saúde na UAI's, (xxiii) Planejamento familiar, (xxiv) Rede de proteção, (xxv) Modelo de lista de presença, (xxvi) Critérios para acesso ao Banco de Alimentos, (xxvii) Autogestão e gestão de medicamentos nas Unidades de Acolhimento, (xxviii) Fluxo para denúncia de violações de DH nas UAI's, (xxix) Ampliação da divulgação da rede de atendimento, (xxx) Moção de repúdio a campanha eleitoral do Greca, (xxxii) Vacinação da PS contra a gripe, (xxxii) Moção de repúdio do Ciamp Rua ao servidor da SGM que desrespeitou a PSR, (xxxiii) Apresentação do Centro de Apoio Operacional às Promotorias do MP, (xxxiv)	46	8,84

<p>Centro de Formação e Capacitação Profissional da GM, (xxxv) Apresentação do trabalho do INRUA, (xxxvi) Critérios de acesso a BF, (xxxvii) Capacidade de vinculação das deliberações do Ciamp Rua às decisões do Governo, (xxxviii) Ampliação da estrutura da Casa da Acolhida e do Regresso, (xxxix) Inefetividade dos serviços para a inclusão produtiva da PSR, (xl) Ampliação da representatividade da população de rua no Ciamp Rua com membro do Comitê, (xli) Inefetividade dos serviços públicos destinados a PSR para romper com a situação de rua, (xlii) Guarda Pertence, (xliii) Fluxo de atendimento dos CAPS, (xliv) Recolhimento de pertences e mercadoria de trabalho pela fiscalização URBS, (xlv) Ausência de metodologia para avaliar a efetividade dos serviços destinados a PSR, (xlvi) Divulgação e critério de acesso ao ENCCEJA</p>		
TOTAL	520	100%

Fonte: Atas de reuniões ordinárias, extraordinárias e de grupos de trabalho do Ciamp Rua Curitiba entre 2014 a 2019