

INSTITUIÇÕES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:

Bens democráticos nos conselhos
de políticas públicas de Curitiba

Huáscar Fialho Pessali
Bruno Martins Augusto Gomes
(Organizadores)



 PUCPRESS

Huáscar Fialho Pessali
Bruno Martins Augusto Gomes
(Organizadores)

INSTITUIÇÕES DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:

Bens democráticos nos conselhos
de políticas públicas de Curitiba


PUCPRESS
Curitiba
2020

©2020, Huáscar Fialho Pessali e Bruno Martins Augusto Gomes
2020, PUCPRESS

Este livro, na totalidade ou em parte, não pode ser reproduzido por qualquer meio sem autorização expressa por escrito da Editora.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ (PUCPR)

Reitor

Waldemiro Gremski

Vice-Reitor

Vidal Martins

Pró-Reitora de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação

Paula Cristina Trevilatto

PUCPRESS

Coordenação

Michele Marcos de Oliveira

Edição

Susan Cristine Trevisani dos Reis

Edição de arte

Rafael Matta Carnasciali

Preparação de texto

Janaynne do Amaral

Revisão

Juliana Almeida Colpani Ferezin

Capa e Projeto gráfico

Indianara de Barros

Diagramação

Indianara de Barros

Impressão

Reproset - Indústria Gráfica

Conselho Editorial

Alex Villas Boas Oliveira Mariano

Aléxei Volaco

Carlos Alberto Engelhorn

Cesar Candiotto

Cilene da Silva Gomes Ribeiro

Cloves Antonio de Amassis Amorim

Eduardo Damião da Silva

Evelyn de Almeida Orlando

Fabiano Borba Vianna

Katya Kozicki

Kung Darh Chi

Léo Peruzzo Jr.

Luis Salvador Petrucci Gnoato

Marcia Carla Pereira Ribeiro

Rafael Rodrigues Guimarães Wollmann

Rodrigo Moraes da Silveira

Ruy Inácio Neiva de Carvalho

Suyanre Tolentino de Souza

Vilmar Rodrigues Moreira

PUCPRESS / Editora Universitária Champagnat

Rua Imaculada Conceição, 1155 - Prédio da Administração - 6º andar

Campus Curitiba - CEP 80215-901 - Curitiba / PR

Tel. +55 (41) 3271-1701

pucpress@pucpr.br

Dados da Catalogação na Publicação

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR

Biblioteca Central

Pamela Travassos de Freitas – CRB 9/1960

159
2020

Instituições de democracia participativa : bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba / Huáscar Fialho Pessali, Bruno Martins Augusto Gomes, (organizadores). – Curitiba : PUCPRESS, 2020. 242 p. ; 21 cm.

Inclui bibliografias

ISBN 978-65-87802-11-4

ISBN 978-65-87802-10-7 (E-book)

1. Administração pública – Paraná. 2. Curitiba – Política e governo. 3. Democracia. 4. Participação social. 5. Participação política. 6. Política pública. I. Pessali, Huáscar Fialho. II. Gomes, Bruno Martins Augusto. III. Título.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	07
<i>Graham Smith</i>	
BENS DEMOCRÁTICOS NOS CONSELHOS DE CURITIBA	11
<i>Huáscar Fialho Pessali</i>	
<i>Bruno Martins Augusto Gomes</i>	
CAPÍTULO 1	
O PORTAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE CURITIBA: E-DEMOCRACIA E A PRODUÇÃO DE TRANSPARÊNCIA	31
<i>Allana Camargo Coutinho</i>	
<i>Fernanda Helena Rodrigues da Costa</i>	
<i>João André Nascimento Ribas</i>	
CAPÍTULO 2	
A TRANSPARÊNCIA COMO BEM DEMOCRÁTICO NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA DE CURITIBA	51
<i>Rossandra Oliveira Maciel de Bitencourt</i>	
<i>Christiane Luiza Santos</i>	
CAPÍTULO 3	
DESENHO INSTITUCIONAL E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ANÁLISE DOS BENS DEMOCRÁTICOS NO CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE CURITIBA	73
<i>Maria Leticia Barbosa Xavier</i>	
<i>Greg Jordan Alves Silva</i>	
<i>Andréa Luiza Curralinho Braga</i>	
CAPÍTULO 4	
BENS DEMOCRÁTICOS E O TURISMO: UMA ANÁLISE DO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE CURITIBA	95
<i>Dalci Sontag Junior</i>	
<i>Bruno Martins Augusto Gomes</i>	
CAPÍTULO 5	
A RECRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTES DE CURITIBA: DESENHO PARA A PRESENÇA DO CIDADÃO?	113
<i>Fabiana Marissa Etzel Barddal</i>	
<i>Huáscar Fialho Pessali</i>	

CAPÍTULO 6

TRANSFERIBILIDADE NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA: DAS NORMAS INTERNACIONAIS À PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS EM CURITIBA 131

Glauca Julião Bernardo

CAPÍTULO 7

DEMOCRACIA E POLÍTICAS DE DESIGN EM CURITIBA: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICAS CULTURAIS 151

Ken Flávio Ono Fonseca

Adriano Heemann

CAPÍTULO 8

O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA DE CURITIBA: INSERÇÃO NA AGENDA E POTENCIAL INCLUSIVO DO DESENHO 173

Diego Nogueira

Vera Karam de Chueiri

CAPÍTULO 9

A COMISSÃO MUNICIPAL DE DIREITOS HUMANOS DE CURITIBA: UMA TENTATIVA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INCLUSÃO 197

Fabiane Cristina Silva Mesquita

Rodrigo Augusto Campos Baptista

Alexsandro Eugenio Pereira

CAPÍTULO 10

A TRANSPARÊNCIA NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DO MEIO AMBIENTE DAS CAPITAIS BRASILEIRAS 215

Ana Léa Macohon Klosowski

Karlla Maria Martini

Karoline Strapasson Jambersi

Silvana Bolgenhagen

SOBRE OS AUTORES 237



PREFÁCIO

Observando o que acontece ao redor do mundo, sempre fiquei impressionado com a vitalidade da governança participativa em nível municipal no Brasil. Dentre esses arranjos participativos, os conselhos de políticas públicas são particularmente atraentes por várias razões. Primeiro, eles são organizados em uma variedade de áreas de políticas públicas, mais visivelmente na saúde. Segundo, são constituídos por combinações de representantes de instituições governamentais, organizações não governamentais, partes interessadas do setor privado, prestadores de serviços e cidadãos comuns, por vezes com foco na participação de cidadãos de grupos sociais mais pobres e tradicionalmente excluídos. Esses arranjos híbridos oferecem o potencial para o desenvolvimento de soluções colaborativas para desafios políticos de longa data e oferecem insights sobre a possibilidade de se melhorar os desequilíbrios de poder, recursos e experiência entre os participantes. Terceiro, como forma de participação, os conselhos de políticas têm sido relativamente robustos: eles têm sobrevivido a mudanças significativas nos regimes políticos.

Em parte, porque os conselhos de política existem há algum tempo e são uma forma institucionalizada de governança participativa local, eles não tiveram a atenção sistemática que merecem dos pesquisadores de língua inglesa. O estudo acadêmico dos processos participativos tende a se orientar por um foco na inovação – novas maneiras de envolver os cidadãos no processo de tomada de decisão política. As novas formas tendem ocupar a vitrine no lugar de formas mais estabelecidas de engajamento. Essa é uma limitação dos estudos existentes sobre democracia participativa. Temos tanto a aprender, se não mais, com o exame de arranjos já mais consolidados de envolvimento dos cidadãos, como os conselhos de políticas.

Uma segunda limitação é a falta de análise comparativa sistemática das formas de governança participativa. É a partir dessa análise comparativa que começamos a ter uma compreensão mais sólida do que funciona e sob quais condições.

Em ambos os casos, este livro aumentará nosso aprendizado e nossa compreensão das condições sob as quais a participação pública significativa é proporcionada. Primeiro, seu foco nos conselhos de política significa que obtemos

conhecimento sobre modos semelhantes de governança participativa institucionalizados em diferentes arenas políticas. Segundo, seu foco em uma única cidade – Curitiba – significa que, mantendo o contexto político constante, podemos aprender sobre como certos fatores, a exemplo do desenho institucional e da arena política, afetam as práticas internas e as decisões de políticas na cidade.

Fiquei contente ao descobrir que os autores decidiram usar meu quadro analítico de “bens democráticos” para realizar sua análise dos conselhos de políticas. Desenvolvi esse quadro para o meu livro de 2009, *Democratic Innovations: designing institutions for citizen participation*. O objetivo era extrair ideias de toda a teoria democrática para articular quatro bens democráticos que esperamos estar presentes em instituições democráticas: inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência. Esses bens democráticos são complementados por bens institucionais, como a eficiência, que contempla a viabilidade de arranjos participativos para cidadãos e autoridades públicas. Com muita frequência, estudos de processos participativos usam estruturas analíticas divergentes, dificultando a comparação entre os casos. Um grande valor desta coletânea é aplicar de forma consistente uma única estrutura em todos os casos.

A principal percepção obtida em meus próprios estudos sobre instituições democráticas participativas (e, de fato, sobre qualquer instituição democrática) é que nenhuma delas sozinha pode fornecer todos esses bens: o desenho de formas de governança participativa é sempre uma acomodação ou um balanço entre esses diferentes bens. Esta coletânea fornece análises importantes sobre como essa acomodação ou esse balanço são alcançados em vários conselhos de políticas em uma cidade. Essas são ideias valiosas para aqueles de nós comprometidos em construir formas mais eficazes de governança participativa.

GRAHAM SMITH

Professor de Política e Diretor do Centro de Estudos da Democracia da Universidade de Westminster, Reino Unido. Ele é especialista em teoria e prática democráticas, com especial experiência em inovações democráticas – novas formas de participação na tomada de decisões políticas. Suas publicações incluem Democratic Innovations: designing institutions for citizen participation (Cambridge University Press, 2009) e Can Democracy Safeguard the Future? (Polity, 2021).



BENS DEMOCRÁTICOS NOS CONSELHOS DE CURITIBA

*Huáscar Fialho Pessali
Bruno Martins Augusto Gomes*

Neste exato momento, há cerca de 1.500 pessoas nomeadas formalmente como membros titulares e suplentes de 46 conselhos municipais em Curitiba. Nos conselhos, questões sobre diversas áreas de preocupação e interesse dos munícipes são discutidas e encaminhadas. Saúde, transporte, meio ambiente, urbanismo, crianças e adolescentes, assistência social, turismo, e direitos da pessoa com deficiência são algumas dessas áreas em que os conselhos do município atuam.

Os conselhos de políticas públicas de Curitiba são representativos de um grande conjunto de instituições semelhantes criadas no Brasil para ampliar a participação dos cidadãos na vida política do seu município. Em 2009, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) registrou 43.156 conselhos municipais ligados às grandes políticas públicas nacionais (IBGE, 2010). Em 2013, a Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) contabilizou 62.562 conselhos municipais no país, ligados tanto às grandes políticas nacionais quanto às políticas locais mais específicas (SGPR, 2014).

A recente institucionalização formal dos conselhos municipais no Brasil, notada e bem estudada (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; TATAGIBA, 2002), reflete um entendimento e um conjunto de expectativas compartilhados por muitos sobre o potencial e a funcionalidade do seu modelo. John Commons (1950) viu nas instituições uma tentativa de criar alguma ordem estável em situações potencialmente conflitantes entre pessoas e organizações de forma a se conseguir ganhos mútuos. Ou seja, os conselhos como instituições têm atraído e mantido interações em que os participantes constroem hábitos, padrões, regras e normas – formais e informais – para lidar com problemas públicos na busca de soluções que atendam às partes.

Por certo, as distribuições de ônus e bônus tanto da interação quanto das soluções ali produzidas são também razão de disputa, como se espera no ambiente democrático da política (CUNHA *et al.*, 2011; MOUFFE, 2013; STEINER *et al.*, 2017). A disputa, porém, deixa de acontecer apenas de forma dirigida aos poderes governamentais formalmente instituídos no estado de direito – ou mesmo dentro e entre eles (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Abre-se a possibilidade de um conjunto maior de agentes, ideias e vozes – vindos diretamente do público ou de seus representantes políticos que não apenas os tradicionais da democracia representativa – tomar parte mais direta no processo.

Os conselhos então permitem o exercício de uma democracia mais participativa, não substituindo as formas tradicionais de representação via governos e parlamentares eleitos (AVRITZER, 2007; SMITH, 2019a; SMITH, 2019b; TAM, 2019). A instituições dessa natureza, criadas para ampliar a participação política do cidadão nas decisões públicas, Graham Smith (2009, p. 1) chamou de “inovações democráticas”.

Estudiosos, teóricos e defensores de diferentes modelos de democracia têm tido muito interesse nessas inovações democráticas. Isso trouxe uma rica variedade de ênfases e proposições sobre quais são os atributos essenciais ou desejáveis para seu bom funcionamento e para que façam por merecer o título de democráticas (BACHTIGER *et al.*, 2018; BACHTIGER; PARKINSON, 2019; DAHL, 1998; FISHKIN, 2018; FUNG; WRIGHT, 2003; LAFONT, 2019; NEBLO, 2015; O'FLYNN, 2019; SAWARD, 2003). O desempenho ou a funcionalidade democrática, em termos amplos, de uma inovação institucional como os conselhos municipais depende certamente de fatores que lhe são externos ou exógenos (DAGNINO; OLIVERA; PANFICHI, 2006; ALARCON *et al.*, 2019). Mas a instituição em si é reconhecidamente um elemento de influência nas interações. Por isso muito se busca entender como são estruturadas ou desenhadas as inovações democráticas. Afinal, podemos perguntar, será que seu desenho é capaz de ajudar a produzir alguns dos atributos importantes de um processo democrático participativo?

Embora diferentes veios teóricos possam elencar diferentes atributos, há um conjunto deles proposto por Smith (2009) que contempla a interseção essencial das expectativas postas. Os atributos – ou *bens*

democráticos – a que ele se refere são: inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência.

A inclusão se refere à capacidade do desenho em fornecer igualdade política aos participantes, manifestando-se em pelo menos duas instâncias: presença e voz. A presença é parte necessária da inclusão, pois se preocupa em estudar quem toma parte na instituição. Além da presença, cabe também verificar se os que tomam parte podem se manifestar, expressando suas posições ou demandas. O controle popular tenta captar o quanto o desenho permite aos participantes ter influência sobre os processos decisórios, tanto dentro da própria instituição quanto nas instâncias externas das políticas públicas sobre a qual atua. O julgamento ponderado se volta à capacidade da instituição em promover a compreensão dos participantes a respeito tanto das questões técnicas do campo decisório da instituição quanto das perspectivas ou posições dos demais participantes. Por fim, a transparência preocupa-se com o quão aberto e visível é o funcionamento da instituição, em tudo o que faz, tanto para aqueles que a integram – a transparência interna – quanto para os que não a integram – a transparência externa.

Embora considerados individualmente para clareza conceitual e efeitos de análise, esses bens democráticos podem também ser considerados de forma conjunta. Por exemplo, a existência de maior controle popular ou de transparência externa pode tornar a instituição participativa mais atrativa em termos políticos, criando pressões sobre a inclusão. De forma paralela, a maior inclusão pode fazer com que os participantes sejam expostos a uma gama maior de visões e abordagens das questões ali tratadas, ampliando o rol de ponderações a se fazer para uma tomada de decisão.

Smith (2009) salienta ainda dois aspectos institucionais que podem servir à maior legitimação de cada desenho. São eles a eficiência e a transferibilidade. A eficiência se refere aos custos da participação. Isso se aplica tanto para o cidadão, que usará do seu tempo e possivelmente de alguns dos seus próprios recursos para participar, quanto para o poder público, que normalmente se incumbem de estruturar e manter a operação regular da instituição. Por sua vez, a transferibilidade contempla a possibilidade de o desenho ser replicado ou transferido para outras esferas políticas, no tempo ou no espaço, em escalas, instâncias ou temas distintos.

A abordagem dos bens democráticos de Smith (2009) orienta o conjunto de textos reunidos neste livro. Seu principal propósito, nos termos de Smith, é estudar a produção de bens democráticos em alguns dos conselhos de políticas públicas da cidade de Curitiba. Os conselhos municipais curitibanos, semelhantes em aspectos gerais, mas tendo também especificidades em cada um de seus desenhos, têm conseguido contemplar tais atributos? Em que medida? Há espaço para melhorias? Podem eles prover referências uns aos outros para ampliação de sua legitimidade democrática?

Antes de prosseguir, porém, gostaríamos de apresentar os conselhos ao leitor menos familiarizado com o tema.

O QUE SÃO OS CONSELHOS

Também conhecidos por conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores de políticas públicas, eles são definidos pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2012) como

[...] canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixe de ser apenas um direito, mas uma realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas (BRASIL, 2012, *on-line*).

Os conselhos, como canais ou fóruns institucionais, são formados por representantes da sociedade civil e do poder público. Eles são vinculados à estrutura do Poder Executivo, a quem cabe mantê-los, mas não são a ele subordinados. Por isso são também identificados como órgãos de gestão pública supragovernamentais ou híbridos (AVRITZER; PEREIRA, 2005; IPEA, 2013).

Essas características gerais acompanham uma extensa variedade de formatos ou desenhos dos conselhos. As variações estão relacionadas principalmente às suas atribuições, à sua composição, e ao seu funcionamento.

NATUREZA E ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS

Na criação formal dos conselhos, é comum definir o propósito específico e a alçada de sua atuação. Com relação à sua natureza e às atribuições, portanto, os conselhos são normalmente classificados como consultivo, deliberativo, fiscalizador, normativo e propositivo.

Os conselhos de natureza consultiva respondem a propostas de políticas públicas vindas dos poderes públicos de modo a orientar ou balizar a decisão a ser tomada pelo próprio poder público. Não há, porém, instrumento que vincule a ação do poder executivo às posições do conselho. Os conselhos com caráter deliberativo, de modo diferente, decidem sobre políticas públicas a serem implementadas pelo poder público ou sobre a alocação de recursos de um fundo voltado à sua área de atuação. Ou seja, suas decisões têm vinculação direta com a ação do poder executivo, cabendo a este implementar a decisão tomada no conselho. Os conselhos fiscalizadores verificam e sancionam ou não o cumprimento de determinadas políticas e o uso de recursos públicos. Os conselhos normativos, por sua vez, interpretam e criam normas para o funcionamento de uma política ou de entidades públicas. E os conselhos propositivos são aqueles incumbidos da elaboração de propostas de ação e políticas ao poder público. Muitos conselhos têm, de fato, mais de uma dessas atribuições ou então têm funções peculiares em cada uma das atribuições.

QUEM ESTÁ NOS CONSELHOS

Os membros de um conselho são também conhecidos por conselheiros. Eles são representantes tanto do poder público quanto da sociedade civil. Os representantes do Estado em geral vêm de alguma repartição relacionada ao tema central do conselho. Por exemplo, o secretário municipal de saúde em geral deve ser membro do conselho municipal de saúde. Já os representantes da sociedade civil vêm, em geral, de entidades organizadas e atuantes no segmento de ação do conselho. Por exemplo, é de se esperar que um representante da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) possa ter assento em um conselho municipal de assistência social. Não é incomum que

entidades como as universidades ou um órgão classista também participem nos conselhos.

Muitos conselhos preveem paridade de representação, ou seja, há um número igual de representantes do Estado e da sociedade civil. Embora esse formato seja comum, ele não é único. Há conselhos em que se estipula uma igualdade tripartite de representação entre, por exemplo, Estado, usuários de um serviço público, e entidades atuantes no provimento de tal serviço. Em outros casos, há divisão em quartas partes em que usuários de um serviço público têm duas delas. Na verdade, leis ou decretos municipais, além dos próprios regimentos internos dos conselhos, são os instrumentos mais utilizados para definir quem pode estar ali, bem como de que forma essa definição deve ocorrer. Há grande variedade nestas definições.

COMO FUNCIONAM OS CONSELHOS

Os conselhos fazem reuniões periódicas com seus membros. Essas reuniões podem ou não ser abertas a qualquer cidadão ou a convidados. Elas têm pautas definidas previamente que organizam as discussões. Além disso, há também normas internas – geralmente estabelecidas pelos próprios conselheiros ou a partir de uma conferência inicial ou periódica – que estruturam os debates e os trabalhos.

Há conselhos que se organizam em comissões temáticas, por exemplo, para poderem trabalhar melhor com assuntos mais específicos. Há aqueles que se organizam numa única plenária, na qual todas as discussões ocorrem e decisões são tomadas.

É comum que os conselhos sejam de alguma forma vinculados a um órgão do poder público municipal, em geral que compartilhe a ou esteja próximo de sua área de atuação. Isso, em princípio, deve ajudá-los a contar com estrutura física e administrativa para funcionar regularmente.

Há também os conselhos que decidem a aplicação e administram fundos de recursos específicos para ações públicas na sua área de atuação. Alguns conselhos têm, inclusive, sua origem na criação de um fundo cujo gerenciamento se torna sua principal função. Outros conselhos, por sua vez,

ajudaram na criação de tais fundos ou canalizaram recursos sob outra responsabilidade ao longo de sua atuação, ampliando assim seu escopo de ação.

QUAIS SÃO OS CONSELHOS DE CURITIBA E COMO SABER SOBRE ELES

Em 2013 a página virtual da Prefeitura Municipal de Curitiba apenas listava a existência de 21 Conselhos. Dentre eles, eram 16 os que tinham alguma informação adicional acessível ao cidadão. Motivado pelo interesse em pesquisar os conselhos municipais de Curitiba, o Observatório dos Conselhos – grupo vinculado ao Núcleo de Estudos em Instituições (NINST) – da Universidade Federal do Paraná (UFPR) buscou uma parceria com o Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba (IMAP) para lidar com a questão da carência de informações sobre eles. Ao longo de dois anos o IMAP coordenou discussões com conselheiros municipais e com o Observatório. O resultado foi a criação em 2015 do Portal dos Conselhos. O Portal dos Conselhos é uma plataforma virtual que reúne informações e busca facilitar o contato do cidadão com os conselhos municipais (COSTA; CARLEIAL, 2016). Nele estão listados 47 conselhos. Cada um dos conselhos é responsável por inserir e atualizar informações separadas em sete categorias básicas: Quem Somos; Legislação; Atas/Deliberações; Notícias; Serviços Prestados; Eventos/ Conferências; Fale com o Conselho. O IMAP é responsável pela plataforma e pela capacitação de conselheiros para seu uso.

Quando lançado, em março de 2015, o Portal reunia os 45 conselhos municipais então existentes. Nem todos, porém, usaram de imediato a plataforma. Apenas 28 conselhos disponibilizaram alguma informação no Portal (OC, 2015). Se visto como uma matriz de 45 conselhos responsáveis por preencher os sete campos básicos de informação, havia $(45 \times 7 =)$ 315 espaços disponíveis. Naquele momento, 20% do espaço total foi preenchido. Visto em retrospectiva, a informação disponível antes de 2015 contemplava 13% do que propôs o Portal.

Em um levantamento feito em dezembro de 2015 pelo Observatório de Conselhos (OC, 2015), viu-se que 34 conselhos passaram a disponibilizar

alguma informação no Portal. Eram naquele momento 44 conselhos listados.¹ O preenchimento do Portal passou para 49% do espaço disponibilizado. Dos 10 que não disponibilizaram informação no Portal, nove utilizavam páginas ou portais dos órgãos municipais a que se vinculavam para disponibilizar informações, mas em formato diferente do proposto pelo Portal. Apenas um conselho não tinha informações disponíveis no Portal e nem em outra página na internet.

Outro levantamento realizado em dezembro de 2016 pelo Observatório dos Conselhos mostrou que 38 conselhos disponibilizavam informação no Portal, num total de 48 listados (OC, 2016). Dos 10 que não disponibilizaram informação no Portal, oito o fizeram em portais virtuais dos entes públicos a que se vinculavam. Os outros dois não disponibilizaram informações no Portal e nem em outra página virtual. Desse modo, o preenchimento da plataforma atingiu 56%.

Com as informações disponibilizadas no Portal em dezembro de 2017 a respeito dos 46 conselhos listados, é possível avançar no conhecimento sobre a sua produção de bens democráticos. Para ilustrar tais possibilidades, verificamos quantos e quais são os conselhos que em seu desenho contemplam a participação cidadã. Usamos dois critérios em nosso levantamento. O primeiro foi desconsiderar como participação cidadã aquela que envolve pagamento de taxas, como no caso de conselhos de empresas públicas formados por acionistas. O segundo foi desconsiderar como participação cidadã aquela em que há apenas envolvimento do servidor público numa entidade vinculada à prefeitura, como no caso do conselho que administra a previdência dos servidores municipais. Boa parte destes casos está reunida nos grupos que aparecem no Portal sob a denominação de conselhos “administrativo e fundo público” e “fiscal.” Além disso, fizemos também uma distinção simples, mas relevante, para os engajados na pesquisa do tema ou na própria participação em conselhos, qual seja, se o desenho prevê a participação pelo menos paritária – metade dos membros – ou não entre representantes do poder público e da sociedade civil. Vejamos o resultado no Quadro 1.

¹ Para detalhes sobre as variações no número de conselhos, ver OC (2015, 2016).

Quadro 1 – Participação cidadã nos conselhos de Curitiba

Grupo	Conselho	Participação cidadã	Participação cidadã com, no mínimo, paridade
Administrativo e fundo público	Conselho de Administração da Agência Curitiba de Desenvolvimento	não	não
	Conselho de Administração da Companhia de Habitação Popular de Curitiba	não	não
	Conselho de Administração da Companhia de Desenvolvimento de Curitiba	não	não
	Conselho de Administração da Urbanização de Curitiba S.A. - URBS	não	não
	Conselho de Administração do Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba	sim	sim
	Conselho de Administração do Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	sim	não (1 em 4)
	Conselho de Administração do Instituto Curitiba Arte e Cultura	não	não
	Conselho de Administração do Instituto Curitiba de Saúde - ICS	não	não
	Conselho de Administração do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba	não	não
	Conselho de Administração do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - IPPUC	não	não
	Conselho Municipal de Políticas Culturais*		
	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	sim	não (3 em 8)
	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb	sim	sim
Fiscal	Conselho Fiscal da Agência Curitiba de Desenvolvimento	não	não
	Conselho Administrativo da Agência de Desenvolvimento de Curitiba	não	não
	Conselho Fiscal da COHAB	sim	sim
	Conselho Fiscal da URBS	não	não
	Conselho Fiscal do Fundo Municipal de Defesa Civil	não	não
	Conselho Fiscal do ICS	não	não
	Conselho Fiscal do IPMC	não	não
	Conselho Municipal de Contribuintes	não	não

Continua

Grupo	Conselho	Participação cidadã	Participação cidadã com, no mínimo, paridade
Social	Comissão Municipal de Direitos Humanos	sim	sim
	Conselho Municipal da Economia Popular Solidária	sim	sim
	Conselho Municipal de Alimentação Escolar	sim	sim
	Conselho Municipal de Assistência Social	sim	sim
	Conselho Municipal de Cultura	sim	sim
	Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente	sim	sim
	Conselho Municipal de Educação de Curitiba	sim	sim
	Conselho Municipal de Esportes	sim	sim
	Conselho Municipal de Juventude	sim	sim
	Conselho Municipal de Política Étnico Racial	sim	sim
	Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas	sim	sim
	Conselho Municipal de Saúde	sim	sim
	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba	sim	sim
	Conselho Municipal de Turismo	sim	sim
	Conselho Municipal do Emprego e Relações do Trabalho	sim	sim
	Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Curitiba	sim	sim
	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	sim	sim
	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa	sim	sim
	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	sim	sim
Conselho Superior da Procuradoria Geral do Município de Curitiba	não	não	
Cidade e meio ambiente	Conselho Municipal da Cidade de Curitiba	sim	sim
	Conselho Municipal de Proteção aos Animais	sim	sim
	Conselho Municipal de Trânsito	sim	sim
	Conselho Municipal de Transporte	sim	não (3 em 11)
	Conselho Municipal de Urbanismo	sim	não (16 em 43)
	Conselho Municipal do Meio Ambiente	sim	não (3 em 12)

Fonte: Elaborado pelos autores (2020) com base em informações disponíveis no Portal dos Conselhos em dezembro de 2017. Legenda: * O Conselho Municipal de Políticas Culturais listado no Portal dos Conselhos é o atual Conselho Municipal de Cultura, ou seja, há duas inserções para o mesmo conselho a partir de tratamentos nominais diferentes. Na discussão deste capítulo a duplicidade foi desconsiderada.

São 31 os conselhos, dentre os 46 listados no Portal, que contemplam a participação da sociedade civil. Dentre os 31, há cinco em que a participação da sociedade civil não atinge a metade da representação, restando 26 conselhos em que ela tem o mesmo número ou um número majoritário de assentos. Embora a classificação feita no Portal possa haver espaço para revisão de um ou outro caso, nota-se que os conselhos voltados para políticas públicas de grandes temas do interesse municipal são quase em sua totalidade estruturados com participação ao menos igualmente dividida entre representantes do poder público e da sociedade civil – um aspecto relevante ao bem democrático da inclusão.

Por certo é possível aprofundar e detalhar a análise a partir de outros critérios, categorias e conceitos, a depender da possibilidade de se obter informações. Os estudos feitos neste livro, por exemplo, foram feitos – com algumas variações explicadas mais à frente – com informações disponíveis até o início de 2017. Isso se deu por dois principais motivos. O primeiro foi permitir maior convergência entre os trabalhos diante de certa heterogeneidade na transparência externa dos conselhos. E o segundo foi o aumento de heterogeneidade na transparência externa dos conselhos a partir de 2017, trazendo com isso um aumento considerável no custo de se obter informação. Houve em 2017 a troca de gestão na Prefeitura Municipal de Curitiba. Trocas de gestão não raro implicam em alguma descontinuidade de serviços. No caso dos conselhos, é comum que isso gere demora na nomeação de novos conselheiros, na retomada dos trabalhos, e nas atividades administrativas que produzem e disponibilizam informação. No caso específico de Curitiba, soma-se o anúncio em meados de 2017 pela nova gestão da intenção de modificar as plataformas digitais da Prefeitura, incluindo o Portal. Em fins de 2018 foi anunciada uma nova plataforma para o Portal, mas as informações dos conselhos não estavam atualizadas. Essa situação não se alterou até meados de 2020.

Os conselhos continuam em atividade – alguns mais que outros, como inclusive se verá ao longo deste livro – e os estudos realizados sobre eles não param.² Dentro de alguns anos este livro poderá ganhar uma nova versão em

² São exemplos: Barddal e Torres (2020); Bassani, Gomes e Pessali (2020); Braga e Pessali (2018); Santos *et al.* (2019); Sontag Júnior, Gomes e Pessali (2019); Zermiani *et al.* (2019).



A participação do cidadão nas decisões importantes da vida em sociedade tem se dado em espaços instituídos que não apenas o das eleições periódicas de representantes nos diversos níveis em que se organiza a federação. Os conselhos municipais são um desses espaços. Saúde, cultura, esporte, segurança, direitos humanos, meio ambiente, urbanismo, assistência social, turismo, idosos e pessoa com deficiência são algumas das áreas em que atuam.

“Este livro traz para discussão uma das experiências mais relevantes da democracia brasileira: a constituição e funcionamento dos Conselhos Municipais de Política Pública. A Constituição de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito como nosso marco legal, reconheceu a necessidade de descentralização das políticas públicas entre os níveis da federação e propôs instrumentos que nos levam para além da democracia representativa. Os Conselhos Municipais constituem uma expressão da cidadania e da participação política imprescindíveis num país subdesenvolvido e desigual como o Brasil. Rancière disse: ‘a política é a parte de quem não tem parte’ e é apenas na democracia que as minorias, os pobres e excluídos podem expressar suas urgências e necessidades. A ação dos Conselhos Municipais, numa aproximação entre Estado e sociedade civil, pode contribuir para a efetivação das políticas públicas em cada município brasileiro. Essas vozes não podem ser caladas e esse livro traz fortes argumentos para o debate.”

Liana Carleial

Presidente do IMAP (2013-2016)
e Professora titular em Economia da UFPR

“Inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência. O leitor com algum pendor democrático deve se sentir abençoado ao ler essas palavras. Nosso país é uma terra de ambiguidades. Nele encontramos grupos de forte vocação autoritária, dispostos, mais do que nunca, a impor o seu modelo de país, mas também forças dedicadas a lutar pela democracia e a cumprir promessas de inclusão e respeito aos direitos. Desse grupo participaram aqueles que, em 1988, inscreveram na Constituição Federal os conselhos gestores de políticas públicas como instância de participação da sociedade civil nos processos decisórios. Essa semente lançada há 32 anos encontrou solo fértil e frutificou. Os conselhos são hoje uma realidade institucional incontornável. Instituições de democracia participativa: bens democráticos nos conselhos de políticas públicas de Curitiba não é apenas uma análise ampla, competente e exaustiva dessas instituições em nossa cidade; é também uma grande homenagem a essas arenas onde se pratica a democracia na sua melhor forma.”

Renato Perissinotto

Professor titular do Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política da UFPR e pesquisador do CNPq

ISBN 978-65-87802-11-4



9 786587 802114


PUCPRESS