



GT1: LAZER, ESPORTE E SOCIEDADE

CONSELHO DE ESPORTES DE CURITIBA: PRESENÇA E VOZ COMO LEGITIMAÇÃO DA INCLUSÃO

Fabiana Marissa Etzel Barddal (UFPR); etzelbarddal@gmail.com

TEMÁTICA: LAZER, ESPORTE E SOCIEDADE

RESUMO: Estudo executado em 2016, para obtenção de resultados preliminares para pesquisa de mestrado, referindo-se ao Conselho Municipal de Esportes (CME) de Curitiba, recriado em 2015 pela Lei Municipal nº 14.588, contribuindo com o processo de implementação das instituições democráticas no Brasil. Fundamentou-se no quadro analítico de Graham Smith (2009), que avalia os arranjos participativos quanto à apresentação de bens democráticos, entre eles a *inclusão*, que considera presença e voz da sociedade civil, pela qual o CME foi analisado. Objetivou-se explorar de que forma a inclusão esteve contemplada no CME, na gestão 2015-2016, e como os atributos *presença* e *voz* se materializaram nesta instituição. A pesquisa adotou três fontes para a coleta de dados: legislação pertinente, atas das reuniões e esclarecimentos fornecidos pela Secretaria Executiva do CME. Concluiu-se que o Conselho, por ser colegiado e paritário, está estruturado legalmente para possibilitar a presença e a voz da sociedade civil. Todavia, foram encontrados aspectos que podem ser a causa da dificuldade da inclusão do cidadão participante neste conselho. O fato do CME ser uma instituição implementada há pouco tempo, pode ser um dos motivos para que apresente aspectos a serem repensados, objetivando possibilitar a participação de atores externos à instituição.

Palavras-chave: Democracia Participativa. Inclusão. Conselho de Esporte. Curitiba.

1. INTRODUÇÃO

Ao estabelecer o Estado Democrático de Direito, a Constituição Federal de 1988 – CF/1988 legitima novos formatos institucionais que viabilizam uma gestão participativa e descentralizada, criando espaços que privilegiem a discussão e a deliberação, além de possibilitar o exercício da cidadania no âmbito das políticas públicas. Podem ser citados como exemplos desses espaços: Conselhos de Políticas Públicas, Ouvidorias, Conferências, Audiências e Consultas Públicas. (AVRITZER, RAMOS, 2016; GOHN, 2016; LÜCHMANN, ALMEIDA, GIMENES, 2016; PEREIRA *et al.*, 2016; ALMEIDA, CAYRES E TATAGIBA, 2015).

Os conselhos de políticas caracterizam-se como canais institucionais participativos, plurais, permanentes, sendo compostos por representantes do poder público e da sociedade civil (AVRITZER, 2008). Tais características podem promover a ligação entre os anseios da população e seus gestores locais,



permitindo maior controle social por meio da definição de políticas públicas, do controle dos recursos públicos, e do fortalecimento da cidadania.

Recriado em 2015, por meio da Lei Municipal nº 14.588, o Conselho Municipal de Esportes (CME) do município de Curitiba tem a possibilidade de colaborar com a Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude (SMELJ), na elaboração de programas e projetos que viabilizem o cumprimento da Política Municipal de Esportes e Lazer.

Porém, não há como garantir a participação efetiva da população nos processos decisórios e nas instituições de democracia participativa, apenas por meio da presença destes atores. A simples presença da sociedade civil ou das instituições mencionadas não garante a influência, o controle e a decisão sobre determinadas políticas (SMITH, 2009).

Graham Smith (2009) apresenta um quadro analítico para a avaliação das instituições e/ou arranjos democráticos, objetivando perceber como ocorrem os *bens democráticos*, a saber: inclusão, controle popular, julgamento ponderado, transparência, eficiência e *transferibilidade*. Entenda-se como bens democráticos as características a serem apresentadas pelos arranjos institucionais democráticos, buscando garantir a participação dos cidadãos na consulta, construção, decisão e implementação de políticas públicas. A análise do CME esteve fundamentada no bem democrático *inclusão*.

Resumidamente, pode-se dizer que a *inclusão* refere-se à possibilidade de participação da sociedade civil, principalmente em dois aspectos: presença e voz. Versa sobre como a igualdade entre os participantes é realizada, quem pode participar, quem tem direito à voz e voto nas instituições participativas, entre outros aspectos (SMITH, 2009).

Assim, o estudo teve por objetivo analisar de que forma a inclusão está contemplada no CME de Curitiba e como os atributos *presença* e *voz* se materializaram nesta instituição de participação democrática durante a gestão 2015-2016.

A pesquisa adotou três fontes para a coleta de dados: legislação pertinente, atas das reuniões e esclarecimentos fornecidos pela Secretaria Executiva do CME. As duas primeiras fontes localizam-se no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>), *site* que viabiliza que os conselhos insiram informações sobre o calendário de ações da instituição, notícias, localização, composição, legislações, atas/deliberações, eventos, links relacionados e o *fale com o conselho* (PMC, 2016d). O estudo foi realizado utilizando informações disponibilizadas pelo CME no Portal dos Conselhos.

Além desta introdução e da conclusão, o estudo será brevemente apresentado com a explanação sobre o Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba, e aprofundamento referente à presença e voz no Conselho Municipal de Esportes.

2. DESENVOLVIMENTO

Embora os municípios incluam os conselhos de políticas em sua legislação como parte do processo de gestão descentralizada e participativa, estudos têm evidenciado a natureza consultiva dos conselhos em detrimento de outras funções



que muitas vezes lhes são asseguradas legalmente. Esta característica tem limitado o alcance destas instituições, restringindo-as ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, afastando-as da ação, do poder decisório ou deliberativo (GOHN, 2016; LAVALE, VOIGT, SERAFIN, 2016; LIMA, 2014). Tal informação instigou o interesse pelo desenvolvimento do presente estudo.

2.1 Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba

Com a finalidade de fortalecer a democracia participativa por meio do diálogo e da transparência no município, a Prefeitura de Curitiba estabeleceu uma parceria com o Núcleo de Estudos em Instituições (NINST) dos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná, disponibilizando virtualmente o Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba.

O Portal agrega, em um único local, informações sobre os Conselhos de Curitiba, o que facilita o acompanhamento das ações do poder público municipal por parte dos cidadãos. Para PMC (2016d), esta estratégia tinha por objetivo o fortalecimento e valorização das funções dos Conselhos Municipais enquanto instituição de democracia participativa.

A página do Portal (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>) viabiliza que cada conselho insira informações nas categorias: calendário de ações do conselho, notícias, localização, composição, legislações, atas/deliberações, eventos, links relacionados e o *fale com o conselho* (PMC, 2016d). Foi através das informações disponibilizadas pelo CME no Portal dos Conselhos que este estudo fez suas análises. No entanto, uma rápida visita ao site deixa claro que nem todos os conselhos oferecem informações a contento.

2.2 Inclusão no Conselho Municipal de Esportes: presença e voz

O CME tem como responsabilidade o diálogo entre o poder público e a sociedade civil, que deve ser fomentado direcionando esforços não apenas para resultados esportivos, mas também para o esporte enquanto ferramenta de desenvolvimento social (PMC, 2016d).

Em conformidade com a Lei 14.558/2015 que recria o CME, esta instituição é um “órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo, controlador e fiscalizador das políticas públicas de esporte e lazer como fator de desenvolvimento social.” (PMC, 2015b). Entenda-se por órgão colegiado aquele em que há representações diversas e as decisões são tomadas em grupo, com o aproveitamento de experiências diferenciadas (MIN, 2012). O CME, é também paritário, ou seja, os representantes têm origem no setor público e na sociedade civil, característica fundamental para a presença do bem democrático *inclusão*.

Como funções importantes e primordiais dos conselhos gestores de políticas públicas, salienta-se a deliberação em uma formação paritária, que procure oferecer ao cidadão um papel formal na efetiva decisão de políticas públicas. É através da deliberação que se busca a melhor solução para questões socialmente controversas, representando o esforço para encontrar o caminho mais justo, válido e legítimo sobre o assunto tratado na instituição democrática (SMITH, 2009).



A Lei 14.558/2015, trata da criação, constituição e composição do CME. No total são 14 conselheiros, dos quais 7 representantes da área governamental e 7 da área não governamental. Na área governamental, os integrantes são indicados pelo Secretário de cada pasta já definida na lei (PMC, 2015c), e na área não governamental, de acordo com informações da Secretaria Executiva do CME, as instituições contempladas legalmente com assentos foram definidas em diálogos ocorridos entre o Secretário, o Superintendente, os Diretores e alguns servidores da Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude – SMELJ.

Apenas os conselheiros das instituições de ensino superior e do *Sistema S* foram definidos por eleição, durante reunião prévia, convocada pelo Secretário da SMELJ, com a participação de representantes das instituições em questão. Os atletas e paratletas foram indicados pela Comissão de Incentivo ao Esporte - CIE da Prefeitura de Curitiba, sem reunião para a decisão entre os pares. Os representantes do CREF, do SINDICLUBES e da AFEDAP foram solicitados através de ofício encaminhado pelo Secretário da SMELJ para estas instituições.

Ao possibilitar a presença da sociedade civil através das cotas de grupos representativos como forma de adotar a política de presença, pretende-se garantir a participação de diferentes grupos/pessoas e seus interesses, buscando maior igualdade política. No entanto, necessita-se de muito cuidado ao estabelecer o desenho e a garantia de presença e voz como inclusão, pois a falta de alguns grupos de cidadãos pode comprometer a legitimidade do grupo todo (SMITH, 2009).

No caso do CME, a garantia dos assentos não aconteceu mediante debate e diálogo com a sociedade civil. Um destaque é a ausência de assentos para representantes dos usuários dos serviços disponibilizados pela SMELJ, por exemplo, não atendendo ao disposto no art. 79, "caput" e parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal, que estabelece que os conselhos devem ser integrados por representantes populares dos usuários dos serviços públicos.

O ato legal que seguiu a lei de recriação do conselho foi o Decreto nº 476/2015, que nomeou os representantes para a primeira gestão. Embora não apareça neste ato a informação sobre a duração da gestão, está definida na lei de criação do CME, em dois anos, sendo permitida apenas uma recondução por igual período (PMC, 2015a). Haver uma limitação para a permanência do membro no CME é uma maneira de permitir o rodízio dos integrantes. Esta é uma estratégia que pode auxiliar tanto a inclusão na instituição de democracia participativa como para prevenir o abuso de poder por parte dos conselheiros (SMITH, 2009).

Os representantes da SMELJ, por exemplo, são profissionais ditos do primeiro escalão do órgão, ou seja, Secretário, Superintendente e dois Diretores. Por ocuparem cargos de gestores públicos, a visão que tem sobre o esporte e o lazer na cidade, e dos próprios serviços oferecidos pela Prefeitura, pode ser diferente da visão dos professores e funcionários da SMELJ. Cada segmento pode ter percepções, demandas e aspirações diferentes, levando a uma representação parcial dos anseios da área governamental. Isto poderia ser equalizado com a distribuição das vagas deste segmento, titulares e suplentes, entre os diferentes cargos e funções existentes na Secretaria.

Sobre a *inclusão* de atores externos, o Regimento Interno aprovado pelo CME prevê a inclusão da sociedade civil enquanto presença e voz. Na página do CME no



Portal dos Conselhos, existe um espaço para divulgação de *Eventos/Conferências*, no entanto, não foram encontradas informações referentes aos dias e horários das reuniões do CME, comprometendo a transparência, a possível participação destes atores externos à instituição, e a concretização deste ato legal, no quesito de que as sessões serão públicas (PMC, 2015c). Como alerta Smith (2009), a presença é condição necessária para a voz do cidadão nos conselhos, mas não a garante.

O Regimento Interno estabelece também, que apenas os membros do Conselho possuem direito à voz e ao voto. E que o suplente só terá direito à voz, e ao voto na ausência do seu titular (PMC, p.7, 2015b). No entanto, os atores externos ao CME, ou seja, os cidadãos comuns / cidadãos participantes, podem sentir-se excluído do processo, questionando-se sobre a validade da sua presença em uma reunião, por exemplo, já que não terão direito à voz. Para Smith (2009), a incorporação de mecanismos específicos cuidadosamente estabelecidos pelas instituições democráticas, além de incentivos estruturais para garantir a presença e a voz entre os grupos marginalizados é central para a consideração da inclusão.

“As sessões serão públicas, podendo ser reservadas quando assim o desejar o Plenário” (PMC, 2015b, p.12). Então, aqui existe uma incompatibilidade de ideias, pois ao cidadão comum é assegurado o direito de participar das reuniões do CME, no entanto, apenas os membros do Conselho têm direito à voz e voto.

Sobre a participação dos atores externos ao CME, em explicação dada pela Secretaria Executiva do CME, foi informado que o cidadão ou organização que tenha interesse à voz na reunião deve fazer um pedido formal com antecedência ao conselho, o qual avaliará a possibilidade de participação através da voz. Também esclareceu que a solicitação de informações pode ser feita por escrito que o

Conselho compromete-se em atender. A possibilidade defendida com maior ênfase foi que o cidadão comum procure um dos conselheiros e solicite que este o represente durante a reunião, ou seja, pode ser que o cidadão não fale diretamente numa reunião do Conselho, mas estará representado por um conselheiro, visando primar pela organização nas reuniões.

Outra previsão do Regimento Interno é a possibilidade da constituição de Câmaras Técnicas com o objetivo de assessoramento técnico e de estudos de competência do CME (PMC, 2015c). De acordo com o constante nas atas, o CME já instituiu duas Câmaras Técnicas: Criação do Fundo Municipal de Esporte e Sistema

Municipal de Esportes. Nas duas situações foram convidados profissionais de notório saber sobre o assunto para a composição das Câmaras, ampliando-se o exercício da *inclusão*.

As participações de pessoas externas ao CME, registradas em atas, foram poucas: (1) integrantes das Câmaras Técnicas mencionadas, (2) diferentes servidores do Departamento de Incentivo ao Esporte e Promoção Social da SMELJ, que atuaram enquanto Secretaria Executiva do Conselho, e (3) um professor do Departamento de Educação Física da Universidade Federal do Paraná, convidado pelo Presidente do CME, para que aquele explanasse sobre o *Sistema Nacional do Esporte*. Nenhuma participação espontânea ocorreu.



3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muitos desafios são impostos à participação da sociedade civil nas instituições de democracia participativa, no entanto, o cuidado com o desenho institucional pode influenciar sobre as dificuldades.

O estudo sobre a *inclusão*, baseado nos bens democráticos de Graham Smith, mostrou-se um assunto fecundo para a compreensão das instituições participativas. Ao analisar de que forma a inclusão está contemplada no CME de Curitiba, objetivo proposto para a pesquisa, percebeu-se que o Conselho, por ser colegiado e paritário, estrutura-se legalmente para contemplar a presença e a voz da sociedade civil por meio da garantia de alguns assentos no Conselho. Todavia, o processo que estabelece a composição do CME inicia-se com a indicação de segmentos pré-estabelecidos por dispositivos legais, direcionando a um procedimento seletivo dos atores, deixando a desejar sobre a prática da democracia participativa. Outra característica que pode levar ao questionamento da prática do conselho enquanto instituição democrática de participação é o fato da escolha dos representantes ser realizada de maneiras diferentes entre as instituições: uns indicados por ofício e outros por eleição entre instituições afins.

Embora haja a garantia de sessões públicas no Regimento Interno do Conselho, a participação de atores externos é dificultada inclusive pelo mesmo dispositivo legal, quando este determina que apenas os membros têm direito à voz, o que pode inibir a ampla participação dos cidadãos nesta instituição. Outro aspecto que também pode estar prejudicando a participação e, por conseguinte, a inclusão defendida, é a falta de divulgação sobre dias e horários das reuniões do CME. A divulgação das reuniões poderia auxiliar a reverter esta situação. O cidadão estaria mais propenso e motivado à participação, ao engajamento e ao apoio ao processo da instituição de democracia participativa, assumindo que pode fazer parte de uma rara oportunidade de participação em um processo politicamente significativo. No entanto, este aspecto precisa ser aprimorado no CME, evitando questionamentos, inclusive, de que esta instituição tenha sido criada apenas para referendar decisões já tomadas pelo poder público.

As análises realizadas podem indicar, a princípio, uma polarização de interesses, pois no CME os profissionais que atuam diretamente com os usuários de serviços prestados pela SMELJ não estão representados, da mesma forma que estes usuários também não estão contemplados com assentos e sequer recebem informações sobre as reuniões, para que possam participar e buscar o direito a serem ouvidas as suas demandas.

Como ponto positivo do CME, está a disponibilização, no Portal dos Conselhos, das atas das reuniões, onde constam os assuntos abordados e discutidos entre os membros do Conselho, podendo-se inferir que o índice de conflitos e debates mais acalorados é praticamente inexistente, assim como as demandas ao executivo municipal foram mínimas.

O fato do CME ser uma instituição implementada há pouco tempo pode ser um dos motivos para os quais apresente alguns aspectos a serem repensados, principalmente no que diz respeito à possibilitar a participação dos atores externos, ou seja, do cidadão comum / cidadão participante. Lavale, Voigt e Serafin (2016)



perceberam em seu estudo que os conselhos parecem apresentar um período de maturação, que envolve, inclusive, a organização da instituição.

O potencial e âmbito de atuação dos conselhos devem ser garantidos, assim como não pode retroceder o significativo avanço que estas instituições representam para a democracia participativa. O fortalecimento institucional dos conselhos é um dos caminhos a se seguir, de modo a cumprir seu papel para a gestão participativa e descentralizada, sempre amparada pela deliberação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila C.; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos Estudos Sobre os Conselhos. **Lua Nova**, São Paulo, n.94, 2015, pp. 255-294.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, n.14, v.1, 2008, pp. 43-64.

AVRITZER, Leonardo; RAMOS, Alfredo. “Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas”. **Revista Internacional de Sociología**, v.74, n.3, jul/set, 2016.

CMC - Câmara Municipal de Curitiba. **Lei Orgânica Municipal**, de abril de 2011. Disponível em: <https://www.cmc.pr.gov.br/down/Lei_Organica.pdf>. Acesso em 20 out. 2016.

GOHN, Maria da G. Gestão pública e o conselhos: revisitando a participação na espera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v.10, n.3, 2016.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v.59, n.3, 2016, pp. 609 - 650.

LIMA, Priscila Gualberto. O desenho institucional e as instituições participativas: conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos. **Revista Contraponto**, v.1, n.1, jan./jul., 2014.

LÜCHMANN, Lígia H. H.; ALMEIDA, Carla; GIMENES, Éder R. Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.59, n.3, 2016, pp. 789 - 822.

MIN - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Órgãos Colegiados. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/orgaos-colegiados>>. Acesso em 19 out. 2016.



PEREIRA, Rafael M. *et al.* Conselhos Gestores de Políticas Públicas: relações entre Estado e sociedade civil no contexto local. **Revista de Gestão em Sistemas de Saúde**, v.5, n.1, jan./jun., 2016.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Decreto nº 476**, de 25 de maio de 2015. Nomeia membros do Conselho Municipal de Esportes - CME. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em 20 out. 2016a.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Lei nº 14.588**, de 15 de janeiro de 2015. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Esportes e revoga a Lei nº 8.584, de 2 de janeiro de 1995. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em 20 out. 2016b.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Resolução nº 1 SMELJ**, de 15 de outubro de 2015. Torna pública a Resolução nº 1/2015 do Conselho Municipal de Esportes. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em 20 out. 2016c.

PMC - PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba**. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em 20 out. 2016d.

SMITH, G. **Democratic innovations**: designing institutions for citizen participation. Local: Cambridge University Press, 2009.