



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

GT2: CIDADANIA E CULTURA

CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CURITIBA

Fabiana Marissa Etzel Barddal (UTFPR); etzelbarddal@gmail.com
Ricardo Lobato Torres (UTFPR); rltorres@utfpr.edu.br

TEMÁTICA: CIDADANIA E CULTURA

RESUMO: O objetivo do artigo é apresentar o atual panorama dos Conselhos Municipais de Curitiba, classificados enquanto conselhos *sociais*, em relação às possibilidades de garantia da democracia participativa e controle social, conforme informações constantes na legislação de criação e regimento interno dos conselhos, disponíveis no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba. A pesquisa foi dividida em três fases: fundamentação teórica, coleta de dados no *site* do Portal e análise e discussão dos dados. Concluiu-se que os conselhos gestores são instâncias com potencial para promover a democracia participativa e o controle social sobre as políticas públicas, condições favorecidas pela indispensável deliberação. Esta investigação pode potencializar a adesão dos cidadãos aos conselhos, proporcionando o fortalecimento da gestão pública compartilhada, contribuindo com a redução das desigualdades sociais.

Palavras-chave: Conselhos Gestores. Democracia participativa. Controle Social.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil tem se apresentado, nas últimas três décadas, como um laboratório de experiências de participação democrática nas três esferas de governo. A democracia participativa institucionalizada propõe formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil, possibilitando a participação do cidadão e de segmentos sociais na formulação de políticas públicas, por meio da descentralização administrativa da gestão pública. Tal descentralização foi um dos aspectos responsáveis pelo surgimento dos conselhos gestores, conferências e orçamentos participativos no Brasil, cada qual com características peculiares (GOHN, 2016; LÜCHMANN, ALMEIDA, GIMENES, 2016, DAGNINO, TEIXEIRA, 2014).

No Brasil, os conselhos gestores de políticas públicas apresentam-se como experiências inovadoras com potencial democrático. São canais de participação onde é possível o cidadão e os grupos sociais organizados abordarem problemas e demandarem novos direitos ao poder público. Estas arenas de discussão podem oportunizar a participação nas decisões políticas, o que possibilita concretizar inserções na agenda política, além de exercer o controle social sobre o Estado (GOHN, 2016). Estas características precisam estar previstas por meio da definição das competências estabelecidas nas legislações pertinentes, na forma de composição da estrutura organizacional, bem como nas condutas de cada conselho.



Pretendendo fomentar descobertas e discussões pertinentes ao contexto conselheirista, este estudo objetiva mapear o atual panorama dos Conselhos Municipais de Curitiba, classificados enquanto conselhos *sociais*, em relação às possibilidades de garantia da democracia participativa e controle social, conforme informações constantes na legislação de criação e regimento interno dos conselhos, e disponíveis no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba.

Para tanto, o estudo foi dividido em três fases: a primeira se constituiu na fundamentação teórica; a segunda tratou da coleta de dados disponíveis no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba (<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>), sobre os conselhos classificados enquanto *sociais*, por meio de análise documental da legislação de criação e do regimento interno de cada conselho, sobre as possibilidades de garantia da participação democrática e do controle social; a terceira fase contemplou o diálogo entre as duas primeiras fases.

Postula-se oferecer uma contribuição prática por meio do referencial teórico e do diagnóstico empírico sobre a democracia participativa, com vistas a agregar reflexões sobre a participação no município de Curitiba, o que justifica o estudo.

2. DESENVOLVIMENTO

Como reflexo das transformações, lutas e conquistas desencadeadas pela redemocratização e pela CF/1988, o cenário atual da gestão pública possibilita incorporar a participação direta dos cidadãos no exercício do poder. Percebe-se a consolidação de múltiplas instituições de democracia participativa que podem ser apropriadas como formas diferenciadas de inserção da sociedade civil na deliberação das políticas públicas (AVRITZER, RAMOS, 2016; PEREIRA *et al.*, 2016; DIEGUES, 2013).

2.1. Democracia participativa e controle social

A participação cidadã adquire o significado de participação da sociedade civil no governo, compartilhando responsabilidades de maneira sistematizada e disputando espaço no aparato governamental e na definição da agenda pública. Portanto, é o resultado do papel ativo do cidadão, interagindo e influenciando no processo de tomada de decisão pública. A participação assim caracterizada tende a integrar sociedade e Estado, em uma luta para que este último cumpra com seu dever (GOHN, 2016; GOMES, 2015; SECCHI, FEIJÓ, ITO, 2015, DIEGUES, 2013).

Na *arquitetura* da democracia participativa brasileira destacam-se os conselhos gestores de políticas públicas, objeto deste estudo. Tais instituições são constituídas pelo cidadão comum ou pela sociedade organizada, e pelo poder público, sendo vinculados à diversas áreas públicas e temáticas transversais. Percebe-se que alguns conselhos estão presentes quase em todos os municípios brasileiros, devido à rápida regulamentação pela legislação e à vinculação dos conselhos ao recebimento de recursos destinados às áreas sociais, por exemplo. (GOHN, 2016; PEREIRA *et al.*, 2016; GOMES, 2015; KLEBA, COMERLATTO, FROZZA, 2015; BUVINICH, 2014; DAGNINO, TEIXEIRA, 2014).



A definição de controle social contemplada para este estudo, refere-se a "um controle ascendente, associado à responsividade e à responsabilização do governo em uma relação constante e não eleitoral com a sociedade" (GOMES, 2015, p. 904). Acrescente-se que

(...) todo controle social requer participação, e que toda participação só é possível em estados que mais do que se intitularem democráticos, recebem e desenvolvem em seu meio pressupostos culturais, sociais, políticos e educacionais que privilegiam a existência de cenários de interlocução das demandas públicas, permitindo uma verdadeira atuação da sociedade sobre ela mesma. (BITENCOURT, PASE, 2015, p. 294).

Em vista disso, os conselhos também têm a responsabilidade de promover os controles político e social da administração pública, acompanhando se as ações da administração estão pautadas legalmente e se atendem à finalidade do bem comum (KLEBA, COMERLATTO, FOZZA, 2015; DIEGUES, 2013).

2.2. Conselhos gestores de políticas públicas

Houve uma ampliação significativa no número de conselhos desde o ano de 1996, quando os municípios passaram a criar seus conselhos objetivando o recebimento de recursos destinados à área social, o que ficou conhecido como *febre conselheirista*. Admitindo-se, a partir de então, que o poder de decisão governamental não estaria limitado apenas aos gestores públicos, mas sim compartilhado entre representantes da sociedade civil e do Estado (AVRITZER, RAMOS, 2016; GOHN, 2016; PEREIRA et al., 2016; ALMEIDA, CAYRES, TATAGIBA, 2015).

Considerados o principal canal de participação popular, os conselhos podem apresentar variações na natureza de suas competências, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, possuem funções diversificadas para as políticas públicas setoriais, e de como está previsto o equilíbrio entre as representações governamentais e não governamentais (paritário, bipartite, tripartite, etc.) (LÜCHMANN, ALMEIDA, GIMENES, 2016; GOHN, 2016; ALMEIDA, CAYRES, TATAGIBA, 2015; GOMES, 2015; BUVINICH, 2014; DAGNINO, TEIXEIRA, 2014).

As competências dos conselhos devem ser claras, porém, poucos autores aprofundam o debate referente aos elementos classificatórios destas competências (GOHN, 2016; BUVINICH, 2014). Ressalta-se que os conselhos podem apresentar combinações heterogêneas destas competências. Nesse tocante, a deliberação ganha relevância, uma vez que refere-se ao cenário no qual os envolvidos intentam chegar a um consenso, intermediado pelo intercâmbio de razões e argumentos, capacidade de análise, proposição, e controle social dos atores desta arena (KLEBA, COMERLATTO, FROZZA, 2015; SECCHI, FEIJÓ, ITO, 2015).

Não existe um padrão para o funcionamento destes canais participativos. Embora a constituição dos conselhos seja prevista como uma obrigação legal nas esferas nacional, estadual e municipal, e ser por intermédio do arcabouço institucional que se materializa o exercício da cidadania, são as distinções que eles apresentam que podem ser analisadas enquanto indicadores de participação e mobilização da sociedade civil (SABIONI et al., 2016; BUVINICH, 2014).



3. METODOLOGIA

Uma parceria entre a Prefeitura de Curitiba e o Núcleo de Estudos em Instituições (NINST) dos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná possibilitou, em março de 2015, o início da implementação do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba. Tinha por o objetivo fortalecer a democracia participativa por meio do diálogo e da transparência no município. Disponibilizado virtualmente, o Portal agrega, em um único local, informações sobre os conselhos de Curitiba, o que pode facilitar o acompanhamento das ações do poder público municipal por parte dos cidadãos.

A página do Portal classifica os conselhos enquanto administrativo e fundo público (com 13 conselhos), fiscal (com 8 conselhos), cidade e meio ambiente (com 6 conselhos), e social (com 21 conselhos), esta última classificação trata-se do universo de análise estabelecido para este estudo. O Portal viabiliza que os conselhos insiram informações sobre: calendário de ações do conselho, notícias, localização, composição, legislações, atas/deliberações, eventos, links relacionados e *o fale com o conselho* (CURITIBA, 2017).

Na última semana de agosto foram coletados os dados para esta pesquisa, fase esta que sucedeu a revisão de literatura sobre os assuntos pertinentes à democracia participativa, controle social e conselhos. Optou-se por este cenário devido à Prefeitura ter a intenção de disponibilizar, em um único *site*, o máximo de informações possíveis referentes aos conselhos municipais. Este instrumento colaboraria com a publicização e transparência das ações destes canais de democracia participativa, em acordo com a Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação.

O Quadro 1 relaciona os conselhos classificados como *sociais* no município:

QUADRO 1 – Conselhos classificados como *sociais* no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba

NOME DO CONSELHO	SIGLA
Comissão Municipal de Direitos Humanos	CMDH
Conselho Municipal da Economia Popular Solidária	CMEPS
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	CAE
Conselho Municipal de Assistência Social	CMAS
Conselho Municipal de Cultura	CMCC
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	COMTIBA
Conselho Municipal de Educação de Curitiba	CME
Conselho Municipal de Esportes	CME
Conselho Municipal da Juventude	CMJ
Conselho Municipal de Política Étnico Racial	COMPER
Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas	COMPED
Conselho Municipal de Saúde	CMS
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba	CONSEA
Conselho Municipal de Turismo	COMTUR
Conselho Municipal do Emprego e Relações do Trabalho	CMERT
Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Curitiba	CMPC
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	CMDM
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa	CMDPI
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	CMDPCD
Conselhos de Escola	



Conselho Superior da Procuradoria Geral do Município de Curitiba
--

FONTE: BARDDAL com base no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba (2017).

Estabeleceu-se como delimitação de análise a necessidade do conselho disponibilizar a legislação de criação ou o regimento interno na página do Portal, ou ainda, suas abas remeterem a outro *site* que as disponibilizasse. Assim, o escopo do estudo passou de 21 para 16 conselhos, sendo excluídos: os Conselhos de Escola, por serem conselhos referentes aos interesses de cada unidade escolar e por estarem contemplados no Conselho Municipal de Educação; o Conselho Superior da Procuradoria Geral do Município de Curitiba, por não disponibilizar qualquer informação na página do Portal; os Conselhos Municipais de Cultura e da Juventude, e a Comissão Municipal de Direitos Humanos, que apenas informavam o número do ato legal que os instituiu.

A tipologia classificatória a respeito das funções ou competências dos conselhos foi uma das dificuldades da pesquisa, pois as legislações estabelecem tais funções de maneira explícita (exemplo: consultiva, deliberativa), no entanto, não descrevem o que depreendem de cada uma, a única exceção a este fato é o Conselho Municipal de Educação. Assumiu-se para este estudo apenas as capacidades que pertencem à seguinte classificação: consultivo, deliberativo, controlador, fiscalizador e normativo, baseado em pesquisa do IBGE (2014). Sendo que, um conselho gestor de políticas públicas pode apresentar uma combinação das capacidades citadas.

Nos mesmos documentos legais procedeu-se um levantamento complementar sobre a forma de composição dos conselhos (composição por eleição, entidades predefinidas, processo seletivo, indicação de autoridade e mista), para a definição dos representantes das áreas governamental e não governamental. Esta classificação baseou-se no estudo do IPEA (2013), objetivando permitir perceber como a participação está contemplada nestas instituições.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A não existência de uma regulamentação que padronize as implementações dos conselhos enquanto canais de democracia participativa, leva ao exercício dessa participação em diferentes formatos (SABIONI *et al.*, 2016; BUVINICH, 2014). Esse aspecto pode ser observado como um dos fatores para a variação quanto à inserção institucional e às competências observadas nos conselhos *sociais* de Curitiba, corroborando com os estudos de Buvinich (2014), por exemplo.

A coleta de dados identificou que a totalidade dos conselhos analisados é deliberativa, competência mais importante para a participação efetiva e o controle social das ações do poder público. Embora nem todas as competências estejam explícitas com os termos adotados para este estudo, elas estão previstas e amparadas em lei. Portanto, aos conselhos estão asseguradas as diferentes competências. No entanto, alguns estudiosos alertam: na prática, os conselhos estariam materializando certo protagonismo de atores da sociedade civil, porém, restringindo-se apenas ao caráter consultivo, sem poder de decisão ou deliberação (GOHN, 2016).



A representatividade governamental e não governamental foi característica unânime detectada entre as instituições. Da totalidade de 16 conselhos, 15 contemplam a forma de composição mista, sendo a exceção o Conselho de Saúde, no qual a forma de composição é totalmente por eleições; dos 15 que contemplam a forma de composição mista, uma das formas adotada é a composição por eleições, neste caso, a exceção é o Conselho de Turismo; 6 estabelecem previamente entidades/instituições em suas legislações.

A importância sobre a análise da forma de composição dos conselhos está no fato de que esta pode dar pistas sobre como a democracia participativa representativa é capaz de se efetivar nestes canais institucionais. Reflexões referentes à legitimidade da democracia participativa representativa originam-se destas percepções, uma vez que o processo democrático de escolha dos representantes deixaria a desejar, em caso de definição previa pelas legislações dos conselhos e/ou indicação de autoridade (GOMES, 2015).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os conselhos, entre os variados canais de democracia participativa, se consolidaram e estão sendo apropriados pela sociedade enquanto espaços compartilhados de gestão de políticas públicas. Percebeu-se que a questão do desenho institucional (estrutura organizacional e sua competência) é fundamental para possibilitar a garantia e legitimidade das ações dos conselhos, o que poderá permitir que suas demandas cheguem até a agenda, planos e orçamentos governamentais.

O estudo permitiu perceber garantia legal para a prática da democracia participativa e do controle social, possibilitando a inclusão dos conselhos *sociais* de Curitiba enquanto parte do processo de gestão descentralizada e participativa, em arena de atores deliberativos e paritários. A realidade detectada pode favorecer a uma maior participação popular na gestão pública. Porém, deve ser considerada a necessidade de avanços de estudos sobre a atuação prática destas instituições, ou seja, necessidade de investigação da *praxis* conselheirista, uma limitação detectada para este estudo e que pode ser sanada com futuras pesquisas. A legitimação destes canais passa pela efetiva apropriação do espaço e não apenas na condição da sua institucionalização, sendo o caráter deliberativo e o papel democratizante atribuído aos conselhos primordiais para implementação e execução das atividades conselheiristas.

Aspira-se que esta investigação possa contribuir para potencializar a adesão dos cidadãos à participação e ao controle social, proporcionando fortalecimento à gestão pública compartilhada, reduzindo as desigualdades sociais. Os resultados obtidos neste artigo, bem como as reflexões teóricas que o embasaram direcionam para a necessidade de novos estudos sobre a participação democrática, buscando analisar se as deliberações estão acontecendo no interior dos conselhos e em que medidas estas estão sendo incorporadas como 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, Leonardo; RAMOS, Alfredo. “Democracia, escala y participación. Reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas”. **Revista Internacional de Sociología**, v.74, n.3, jul/set, 2016.

BITENCOURT, Caroline M; PASE, Eduarda S. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, v.2, n.1, 2015, pp.293-311.

BUVINICH, Danitza P.R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: v.48, n.1, jan./fev., 2014, pp.55-82.

CURITIBA. **Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba**. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. de 2017.

DAGNINO, Evelina; TEIXEIRA, Ana C. C. The participation of civil society in Lula’s government. **Journal of Politics in Latin America**, v.6, n.3, 2014, pp.39–66.

DIEGUES, Geraldo C. O controle social e participação nas políticas públicas: no caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**, v.4, n.6, mai./out., 2013, pp. 82-93.

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.

GOMES, Eduardo G.M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPR.BR**, v.13, n.4, out./dez., 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2013**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/munic2013.pdf>. Acesso em 01 jun. 2017.

IPEA - *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros – 2013**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em 18 mai. 2017.



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

KLEBA, Maria E; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.49, n.4, jul./ago., 2015, pp.1059-1079.

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.

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.

SABIONI, Marjorie *et al.* Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no controle social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n.3, 477-500, maio/jun., 2016.

SECCHI, Leonardo; FEIJÓ, Juliana K. ITO, Leticia K. Efeitos da urgência sobre o nível de participação em processos deliberativos. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, Joaçaba: Ed. Unoesc, v.14, n.3, set./dez., 2015, pp. 905-924.