

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANDRÉA LUIZA CURRALINHO BRAGA

**GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE
CURITIBA: PRESENÇA E VOZ DOS ATORES SOCIAIS**

CURITIBA

2015

ANDRÉA LUIZA CURRALINHO BRAGA

**GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA NO CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE
CURITIBA: PRESENÇA E VOZ DOS ATORES SOCIAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali

CURITIBA

2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. SISTEMA DE BIBLIOTECAS.

CATALOGAÇÃO NA FONTE

Braga, Andréa Luiza Currealinho

Governança democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba:
presença de voz dos atores sociais - 2015.

197 f.

Orientador: Huáscar Fialho Pessali

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

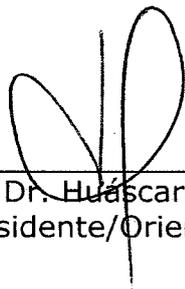
Defesa: Curitiba, 2015.

ATA

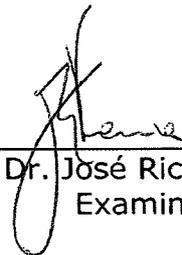
Os membros da Comissão Examinadora designados pelo Colegiado do PPPP – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná aprovaram a dissertação de Mestrado com o título "**Governança Democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: Presença e Voz dos Atores Sociais**", apresentada pela mestranda **ANDRÉA LUIZA CURRALINHO BRAGA**, no dia 24 de março de 2015.

Seguem, em anexo, os pareceres dos integrantes da Comissão.

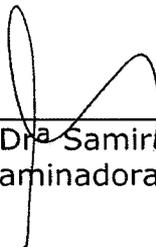
Curitiba, 24 de março de 2015



Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali
Presidente/Orientador/UFPR



Prof. Dr. José Ricardo Vargas de Faria
Examinador/UFPR



Profa Dra Samira Kauchakje
Examinadora/PUC-PR

AGRADECIMENTOS

Passaram depressa os dois anos na roda viva das experiências do mestrado. Na hora de fechar este ciclo, são vários os sentimentos que tenho, mas o principal deles é a gratidão. Diversos são os nomes, coletivos e comunidades que se entrecruzaram na minha história e a partir desses encontros, motivaram-me para chegar até aqui. Outras muitas páginas teria que escrever se fosse agradecer a cada um, desse modo, vou me ater a agradecer àqueles que participaram e construíram comigo diretamente essa experiência no início, meio e fim.

Primeiramente agradeço ao meu filho Lucas, o qual, nesse processo do mestrado, compreendeu e impulsionou as minhas inquietações na vontade de estudar e continuar desbravando o contínuo caminho do conhecimento. Agradeço pela sua existência, agradeço por encher a minha vida de alegria e paz! Seu brilho lindo e sereno me dá a clarividência de que as realizações da vida deverão sempre ser seguidas de amorosidade, persistência e anseio de transformação.

Agradeço ao meu marido Gabriel, pela paciência e pelo incentivo para a conclusão dessa etapa, por ser meu amor, meu companheiro de vida, de sonhos e de momentos inesquecíveis. Utilizo-me dos versos de Vinicius de Moraes: *Amo-te, enfim, com grande liberdade, dentro da eternidade e a cada instante.*

Agradeço a duas grandes representações da força feminina: a minha mãe Eros, guerreira audaz, que me deixou como principal marca genética a obstinação para jamais desistir dos meus ideais e enfrentar qualquer desafio que viesse pela frente. Agradeço a minha avó Maria, por sua autenticidade, seu apoio durante sempre e os cuidados que me deu ao longo da vida.

Ao meu pai Luiz, pois mesmo em outra dimensão, sentia sua presença por perto e o agradeço pelos tantos ensinamentos fundamentais que tive quando ele estava por aqui. Ao meu querido irmão Luiz André, pela convivência, pelo bom humor e assessoria nas atividades com o Lucas.

Agradeço aos professores do programa de pós-graduação em Políticas Públicas, por mostrar a grandeza da experiência interdisciplinar, mas especialmente ao professor e orientador Huáscar, por me acolher com dedicação e paciência.

Agradeço pelo grande aprendizado, pelo impulso permanente, pelas palavras de apoio tão essenciais para seguir na pesquisa com menos angústia e mais suavidade. Agradeço ao professor José Ricardo, pelas valiosas intervenções na qualificação e no seminário de dissertação. À professora Samira, pelas pertinentes sugestões em relação ao objeto de estudo e ao desenvolvimento da pesquisa. Ao professor Adriano Codato, por suas aulas elucidativas sobre a política brasileira e análise de políticas públicas. Às inenarráveis e entusiásticas discussões com o professor Fabiano Dalto.

Agradeço as minhas amigas amadas, companheiras com as quais tive o imenso privilégio de conviver nesse processo, amizades valiosas que ficarão para a vida. Ana, parceira de profissão, cúmplice de tantas alegrias, discussões e conselhos. Lud, por destacar sua beleza e sapiência com simplicidade. Polly, por sua linda e querida doçura mineira e Rô, a menina-mulher mais forte que já conheci.

A Adri Lucinda, irmã adotiva holofotiana, que com o seu brilho incandescente e afetuoso, incentivou-me em processos de crescimento acadêmico, profissional e de vida, momentos pelos quais serei para sempre grata.

Aos companheiros e companheiras do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS-PR), em especial aos integrantes da Câmara Temática de Direito à Cidade e Sociojurídica. As minhas queridas amigas e escudeiras na luta pela questão urbana, Renária Moura e Clarice Metzner, pois vocês são imprescindíveis!

À professora Ilda Witiuk, pela leitura do projeto de pesquisa inicial, pelas contribuições e reflexões que me motivaram ao ingresso no mestrado.

Agradeço ao Thiago Hoshino, afro-japa mais querido do mundo, que foi o primeiro sujeito que contei sobre a vontade do mestrado e sempre com a sua aura clara, teve palavras de apoio e alívio nos momentos PHs.

Agradeço ao estimadíssimo Leandro Franklin, intelectual e amigo, pelo qual tenho a mais profunda admiração e carinho. Meu reconhecimento pelas conversas, trocas e discussões sobre o direito à cidade e pela convivência prazerosa de muitos momentos para além do trabalho. Às lindas e aguerridas “terraquianas” Sara, Julia, Luana e Edi, agradeço pelas preciosas experiências com vocês. Agradeço a Fer Ikuta, candura e boa gente, pelas muitas conversas que me animaram a ingressar no mestrado.

A todo o grupo do Projeto Cidade em Debate, nas muitas discussões que propiciaram a vontade de continuar nas atividades de pesquisa e extensão.

Agradeço aos parceiros de trabalho da UFPR Litoral e especialmente aos meus queridos alunos, pelas vivências em sala, pelas discussões calorosas que traziam brilho ao meu olhar, que me reafirmaram a lindeza da construção sempre conjunta do saber.

Agradeço ao Laboratório de Estatística Aplicada da UFPR, pela pessoa da professora Nívea, que propiciou valiosa contribuição no quebra-cabeça dos dados da dissertação.

Por fim, agradeço à Capes e ao CNPq, que pela representação do Estado brasileiro, têm incentivado muitas pesquisas e propiciado a oportunidade de bolsas de estudo para uma maior dedicação à tão necessária investigação científica.

*O mundo humano está sujeito a uma
necessidade: a necessidade da escolha livre, da
decisão responsável, da aprendizagem contínua
e do exercício de recomeçar.*

Wanderley Guilherme dos Santos

RESUMO

O trabalho aborda o processo participativo dos atores sociais na política urbana no município de Curitiba, estado do Paraná, com foco no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba (Concitiba). A pesquisa objetiva analisar esse conselho pelo desenho institucional e sua capacidade de inclusão dos atores sociais com relação aos bens democráticos “presença” e “voz”. O estudo parte de aportes teóricos no campo da democracia participativa, com ênfase no estado da arte da participação democrática e na abrangência dos canais participativos no Estado brasileiro, na organização da política urbana até a apreensão mais detalhada sobre a dinâmica de relação entre os atores do Concitiba. A discussão sobre governança democrática está diretamente relacionada a fatores contextuais, elementos políticos e econômicos mais amplos, nas possibilidades de ação direta da sociedade civil e de seu processo organizativo, no empenho do governo em fortalecer os canais de participação e no desenho institucional. A pesquisa tem como enfoque a análise do desenho institucional, à medida que pode contribuir para a compreensão das práticas participativas e dimensionar como esses processos materializam-se para além dos diversos modelos teóricos e seus pressupostos, mas a partir dos efeitos da experiência da participação. O trabalho de Graham Smith (2009) é a base do referencial teórico, que se concentra na categoria de inclusão dos atores nos desenhos institucionais. O estudo utiliza técnicas quanti-qualitativas de análise, sendo realizado o levantamento de documentos no âmbito do Concitiba, como atas, resoluções e leis. No que se refere ao desenho, salientará a composição e a forma de escolha de representantes; a participação das entidades; as principais pautas discutidas no Conselho; os atores envolvidos nas discussões e em que extensão a voz dos conselheiros estão presentes nos documentos e resoluções do Concitiba. Tal trabalho apresenta em suas conclusões os desafios da construção da participação entre os atores sociais, a disputa por interesses diversos e projetos políticos distintos na arquitetura participativa. Por fim, expõe reflexões sobre a experiência e operacionalização da participação democrática no planejamento urbano.

PALAVRAS-CHAVE: Política Urbana. Democracia Participativa. Desenho Institucional. Conselho da Cidade de Curitiba.

ABSTRACT

This paper discusses the participatory process of social actors in urban policy in the city of Curitiba, state of Paraná, focusing on the Municipal Council of the City of Curitiba (Concitiba). Thus, this research aims to analyze the Municipal Council of the City of Curitiba with regards to institutional design and its inclusion capacity of social actors with regard to democratic goods "presence" and "voice". The study starts in theoretical contributions in the participatory democracy field, with emphasis on the art of democratic participation and participatory channels' scope in the Brazilian state, the organization of urban policy up to the more detailed grasp of the dynamics of relationship between Concitiba's actors. The discussion on democratic governance is directly related to contextual factors, broader political and economic elements, in direct action possibilities of civil society and its organizational process, in the government's commitment to strengthen the participation channels and institutional design. The research has as focus the analysis of institutional design, as it may contribute to the understanding of participatory practices and scale as these processes materialize in addition to various theoretical models and their assumptions, but from the effects of the participation experience. Graham Smith's work (2009) is the basis of the theoretical framework, which focuses on the inclusion category of actors in institutional designs. The research uses quantitative and qualitative techniques of analysis, being carried out the survey of documents under Concitiba, like minutes, resolutions and laws. With regards to design, it will highlight the composition and choice form of representatives; the participation of entities; the main guidelines discussed in the Council; the actors involved in the discussions and to what extent the voice of the directors are present in Concitiba's documents and resolutions. This paper presents in its conclusions the challenges of building the participation of social actors, the competition for different interests and different political projects in participative architecture. Finally, it presents reflections on the experience and operation of democratic participation in urban planning.

KEYWORDS: Urban Policy. Participative Democracy. Institutional Design. Council of the City of Curitiba.

RESUMEN

El presente trabajo aborda el proceso participativo de los actores sociales en la política urbana, en el municipio de Curitiba, estado de Paraná, enfocado en el Consejo Municipal de la Ciudad de Curitiba (Concitiba). De este modo, dicha investigación tiene el objetivo de analizar al Consejo Municipal de la Ciudad de Curitiba en lo que se refiere al diseño institucional y su capacidad de incluir a los actores sociales con relación a los bienes democráticos “presencia” y “voz”. El estudio parte de los aportes teóricos en el campo de la democracia participativa, con énfasis en el estado del arte de la participación democrática, y en el alcance de los canales participativos en el Estado brasileño, en la organización de la política urbana, hasta la aprehensión detallada sobre la dinámica de la relación entre los actores del Concitiba. La discusión sobre la gobernanza democrática está directamente relacionada a los factores contextuales, los elementos políticos y económicos más amplios, en las posibilidades de la acción directa de la sociedad civil y de su proceso organizativo, en el empeño del gobierno en fortalecer los canales de participación y en el diseño institucional. La investigación se enfoca en el análisis del diseño institucional a medida que puede contribuir para comprender las prácticas participativas y dimensionar cómo estos procesos se materializan más allá de los diversos modelos teóricos y sus propósitos, pero a partir de los efectos de la experiencia de la participación. El trabajo de Graham Smith (2009) es la base del referencial teórico, el que se concentra en la categoría de inclusión de los actores en los diseños institucionales.. La investigación utiliza técnicas cuantitativas y cualitativas, para el análisis fueron levantados documentos en el ámbito del Concitiba, como actas, resoluciones y leyes. En lo que se refiere al diseño, resaltaré la composición y la forma de elección de los representantes; la participación de las entidades; las principales pautas discutidas en el Consejo; los actores que participan de las discusiones y en qué extensión la voz de los consejeros están presentes en los documentos y en las resoluciones del Concitiba. Dicho trabajo presenta en sus conclusiones los desafíos de la construcción de la participación entre los actores sociales, la disputa por diversos intereses y los distintos proyectos políticos en la arquitectura participativa. Por último, presenta reflexiones sobre la experiencia y la operacionalización de la participación democrática en la planificación urbana.

PALABRAS CLAVE: Política Urbana. Democracia Participativa. Diseño Institucional. Consejo de la Ciudad de Curitiba.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Lista de conselhos e relação com a questão urbana.....	93
Quadro 2 – Composição da primeira gestão do Concitiba – Representantes do poder público.....	101
Quadro 3 – Composição da segunda gestão do Concitiba – Representantes do poder público.....	103
Quadro 4 – Voz das ONGs – Primeira gestão – Propostas.....	137
Quadro 5 – Voz das ONGs – Segunda gestão – Propostas.....	138
Quadro 7 – Voz do setor produtivo – Segunda gestão – Propostas.....	141
Quadro 8 – Voz da academia – Primeira gestão – Propostas.....	142
Quadro 9 – Voz da academia – Segunda gestão – Propostas.....	142
Quadro 10 – Voz dos movimentos sociais – Primeira gestão – Propostas.....	143
Quadro 11 – Voz dos movimentos sociais – Segunda gestão – Propostas.....	144
Quadro 12 – Voz das entidades profissionais – Segunda gestão – Propostas.....	145
Quadro 13 – Voz dos trabalhadores – Segunda gestão – Propostas.....	146
Quadro 14 – Voz do poder executivo – Primeira gestão – Propostas.....	147
Quadro 15 – Voz do poder executivo – Segunda gestão – Propostas.....	148
Quadro 16 – Voz do poder legislativo – Primeira gestão – Propostas.....	149
Quadro 17 – Voz do poder legislativo – Segunda gestão – Propostas.....	150
Quadro 18 – Voz dos observadores – Segunda gestão – Propostas.....	150
Quadro 19 – Frequência das palavras mais utilizadas.....	155
Quadro 20 – Voz das ONGs – Primeira gestão.....	178
Quadro 21 – Voz das ONGs – Segunda gestão.....	179
Quadro 22 – Voz do setor produtivo – Primeira gestão.....	180
Quadro 23 – Voz do setor produtivo – Segunda gestão.....	181
Quadro 24 – Voz da academia – Primeira gestão.....	182

Quadro 25 – Voz da academia – Segunda gestão	183
Quadro 26 – Voz dos movimentos sociais – Primeira gestão.....	184
Quadro 27 – Voz dos movimentos sociais – Segunda gestão.....	185
Quadro 28 – Voz das entidades profissionais – Primeira gestão	186
Quadro 29 – Voz das entidades profissionais – Segunda gestão	187
Quadro 30 – Voz dos trabalhadores – Segunda gestão.....	188
Quadro 31 – Voz do poder executivo – Primeira gestão	189
Quadro 32 – Voz do poder executivo – Primeira gestão	191
Quadro 33 – Voz do poder legislativo – Primeira gestão.....	192
Quadro 34 – Voz do poder legislativo – Segunda gestão.....	193
Quadro 35 – Voz dos observadores – Primeira gestão	194
Quadro 36 – Voz dos observadores – Segunda gestão	195

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Entidades com mais presença de representantes por gestão.....	108
Tabela 2 – Distribuição das presenças de representantes por segmento e gestão	111
Tabela 3 – Distribuição das presenças de representantes por setor e gestão.....	112
Tabela 4 – Distribuição dos itens de pauta nas duas gestões.....	120
Tabela 5 – Itens de Pauta mais frequentes por gestão	122
Tabela 6 – Distribuição das categorias de itens de pauta nas duas gestões	122
Tabela 7 – Categorias de pauta mais frequentes por gestão	123
Tabela 8 – Categorização dos itens de pauta – primeira gestão.....	124
Tabela 9 – Categorização dos itens de pauta – segunda gestão.....	126
Tabela 10 – Representantes de entidades com mais falas por gestão	129
Tabela 11 – Distribuição dos tipos de fala por gestão.....	132
Tabela 12 – Distribuição da voz dos representantes por setor e tipo de fala – primeira gestão.....	134
Tabela 13 – Distribuição das falas dos representantes por setor e tipo de fala – segunda gestão.....	135
Tabela 16 – Distribuição das falas dos representantes por entidade e tipo de fala – primeira gestão.....	176
Tabela 17 – Distribuição das falas dos representantes por entidade e tipo de fala – segunda gestão.....	177
Tabela 18 – Palavras de maior frequência nas atas... ..	196

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Representatividade das organizações que compõem o Consecon	81
Gráfico 2 – Presença dos observadores – Primeira gestão	114
Gráfico 3 – Presença dos observadores – Segunda gestão	115

LISTA DE SIGLAS

ACAMPA – Associação de Catadores de Materiais Recicláveis e Parceiros do Meio Ambiente

AUTRACO – Associação dos Usuários do Transporte Coletivo de Curitiba e Região Metropolitana

CMC – Câmara Municipal de Curitiba

CMUVT – Clube de Mães União Vila das Torres

COHAB-CT – Companhia de Habitação Popular de Curitiba

CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores

CONCIDADES – Conselho Nacional da Cidade

CONCIDADES-PR – Conselho Estadual da Cidade – Paraná

CONCITIBA – Conselho Municipal da Cidade de Curitiba

CRESS-PR – Conselho Regional de Serviço Social 11ª Região

CRP-PR – Conselho Regional de Psicologia da 8ª Região

FACIAP – Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná

FAS – Fundação de Ação Social de Curitiba

FEMOPAR – Federação das Associações de Moradores do Estado do Paraná

FEMOTIBA – Federação Democrática das Associações de Moradores, Clube de Mães e Entidades Benéficas e Sociais de Curitiba

FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo

FIEP – Federação das Indústrias do Estado do Paraná

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

IDDEHA – Instituto de Defesa de Direitos Humanos

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

PGM – Procuradoria Geral do Município

PNPS – Política Nacional de Participação Social

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SECOVI – Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná

SIITEP – Sindicato das Indústrias e Empresas de Instalação, Operação e Manutenção de Redes, Equipamentos e Sistemas de Telecomunicações do Estado do Paraná

SIMOV – Sindicato da Indústria do Mobiliário e Marcenaria do Estado do Paraná

SINDARQ – Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas no Paraná

SINDIURBANO – Sindicato dos Trabalhadores em Urbanização do Estado do Paraná

SINDUSCON-PR – Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Paraná

SINELTEPAR – Sindicato das Empresas de Eletricidade, Gás, Água, Obras e Serviços do Estado do Paraná

SINQUIFAR – Sindicato das Indústrias Químicas e Farmacêuticas do Estado do Paraná

SISMUC – Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Curitiba

SMAM – Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos

SMMA – Secretaria Municipal do Meio Ambiente

SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo

SNDU – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UNARBAN – União das Associações de Moradores e Clubes de Mães da Regional Bairro Novo

UP – Universidade Positivo

URBS – Urbanização de Curitiba S.A.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	19
2	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CONTRIBUIÇÕES PARA A ANÁLISE CONTEMPORÂNEA.....	27
2.1	TEORIA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA.....	30
2.2	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL.....	36
2.3	PARTICIPAÇÃO POPULAR E OS DESENHOS INSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA.....	43
2.4	OS CONSELHOS GESTORES E A EXPERIÊNCIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL.....	49
3	POLÍTICA URBANA E GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES.....	55
3.1	POLÍTICA URBANA NO CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO BRASILEIRO.....	55
3.2	DIREITO À CIDADE E A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA URBANA.....	64
3.3	BREVE HISTÓRICO DOS CONSELHOS DAS CIDADES.....	69
4	CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE CURITIBA.....	75
4.1	PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA URBANA EM CURITIBA.....	75
4.2	INSTITUCIONALIDADE DO CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE CURITIBA.....	82
4.3	CONSELHOS INSTITUÍDOS EM CURITIBA COM AÇÕES SEMELHANTES AO CONCITIBA.....	88
5	INCLUSÃO DOS ATORES DO CONCITIBA: PRESENÇA E VOZ.....	92
5.1	PROCESSO DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS.....	94
5.1.1	Composição do Concitiba.....	98
5.1.2	Presença dos Atores nas Reuniões do Concitiba.....	108
5.1.3	Atores Externos que Participaram das Reuniões do Concitiba.....	115
5.2	VOZ DOS CONSELHEIROS.....	118
5.2.1	Principais Pautas do Concitiba e Voz dos Atores.....	119
5.2.2	Voz dos Conselheiros que se Manifestaram nas Reuniões.....	130
5.2.3	Voz nas Resoluções do Concitiba.....	153
5.2.4	Palavras mais Frequentes nas Atas do Conselho.....	155

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	158
REFERÊNCIAS.....	164
ANEXOS.....	175

1 INTRODUÇÃO

A reforma constitucional de 1988 assegura significativas modificações legais quando prevê a ampliação dos sistemas participativos e estabelece o desenho de uma nova institucionalidade no campo das inovações democráticas das políticas públicas brasileiras. Essas mudanças apresentam-se na possibilidade de ação conjunta e interação do governo e sociedade, na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, o que a literatura no campo das ciências sociais tem denominado como governança democrática (SANTOS JUNIOR, 2004, p. 79).

Para Gonh (2011), o conceito de governança está associado aos marcos de um novo paradigma da ação pública do Estado, que incorpora as interações múltiplas entre governos e sociedade. A noção de governança sugere que a capacidade de governar não está unicamente ligada ao aparato institucional formal, mas conjectura a construção de coalizões entre atores sociais, estabelecidas em função de diversos fatores, tais como a influência mútua entre as variadas categorias de sujeitos e organizações, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis, buscando articular elementos do governo local com o poder local (HAMEL, 1999; GOHN, 2011).

Nessa pesquisa, adotou-se o conceito da governança conforme os estudos de Gonh, Santos Junior e Ribeiro (2004), que indicam o prisma de que tal elemento está diretamente ligado às formas de instituições locais e suas implicações em novos padrões de formulação da política pública e exercício da democracia participativa.

No contexto brasileiro, a governança democrática expressa-se por uma multiplicidade de ambientes participativos, em que os Conselhos Gestores Setoriais materializam-se como uma das principais inovações. A concepção inicial dessa proposta é pautada nos princípios da democratização do país e nos preceitos legais de que o “poder emana do povo”, em que os Conselhos tornar-se-iam instâncias de participação capazes de democratizar a tomada de decisão e de identificar as demandas da população local, ou seja, partia-se da hipótese de que os Conselhos poderiam influenciar diretamente na construção das políticas públicas (DAGNINO, 2002; TATAGIBA, 2002; GOHN, 2004; CORTES, 2007).

Atualmente, no entanto, esse conjunto de expectativas passa por um período de descrédito e remete-se à necessidade de avaliação devido às dificuldades enfrentadas por diversos conselhos instituídos.

Assim, o presente cenário instiga para a discussão e ponderações sobre o processo de democratização brasileira, o que tem demandado a articulação e o aprofundamento do diálogo entre diversas saberes, teorias e experiências para uma análise mais minuciosa sobre as possibilidades e os desafios da participação relacionados às instituições, aos pressupostos da democracia participativa e às decisões dos atores sociais sobre as políticas públicas.

Ao analisar sobre a participação nos espaços de gestão democrática, Lavallo (2011, p. 33) pontua que não apenas os efeitos da participação expressam-se como complexos, mas sequer existem consensos quanto aos efeitos esperados, ou ainda mais, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos.

Conforme explicita o autor, a conceituação sobre a participação é de difícil mensuração, porque acarreta as seguintes formas distintas de compreensão: i) sendo tomada como uma categoria nativa da prática de atores sociais, ou seja, como ideário e ato carregado de uma visão emancipatória das camadas populares em que a participação política orienta a ação; ii) ora como uma categoria teórica que subsidia, com a importância e por sentidos diferenciados, os debates sobre a teoria democrática e seus pressupostos; e, por último, iii) a participação considerada uma categoria procedimental, disposta em legislações, normas e regimentos distintos (LAVALLE, 2011, p. 33-34).

Nessa qualidade, de uma mesma palavra ter diversos significados, Lavallo (2011) confere sua reflexão sobre essa categoria, “[...] em tomar a participação não como um valor em si, mas, antes, como meio, ferramenta, para alcance de resultados” (LAVALLE, 2011, p. 33). De tal modo, propõe-se que sobre os processos analíticos dos canais de participação adotem-se estratégias de focalização e especificação dos resultados prováveis mais imediatos das instituições participativas. Os resultados da participação só seriam passíveis de aferição com base numa clara conceituação da própria categoria e em uma nítida identificação dos impactos imediatos que são vivenciados nas instituições participativas.

Nesse trabalho, não se pretende superar tal polissemia sobre o conceito de participação, mas problematizar as dificuldades analítico-metodológicas de avaliação

de seus postulados, resultados e experiências. Desse modo, uma primeira premissa é buscar superar o enquadramento a modelos teóricos e preceitos normativos e regimentais e focar sobre os impactos e efeitos que a participação produz. Para o detalhamento de tal tarefa, foi realizada a escolha do espaço do Conselho Municipal da Cidade de Curitiba (Concitiba), a partir da experiência de institucionalidade de participação democrática na política urbana na capital paranaense.

O Concitiba constituiu-se por meio da Lei n. 12.579, de 18 de dezembro de 2007, cuja implementação ocorreu em julho de 2008 e, atualmente, está na terceira gestão, sendo realizada a posse dos novos membros em setembro de 2013.

O Concitiba passou a constituir uma nova arena de partilha de poder no âmbito da política pública municipal, sendo um recente desenho institucional na relação Estado e sociedade civil. Mesmo com a identificação de vasta literatura sobre a experiência dos Conselhos no Brasil, conforme Avritzer (2003), Raichelis (2000), Faria (2005) e Lüchmann (2005) também se afere a importância de ter como locus a análise das particularidades da experiência do Concitiba, em que se constata a escassez de estudos avaliando esta trajetória em Curitiba¹. De tal modo, a pesquisa tratará sobre a análise das especificidades do Concitiba, mas no conjunto do debate mais amplo sobre a participação e o papel dos conselhos gestores de políticas públicas.

Na análise a ser realizada, o aporte escolhido baseia-se na concepção teórico-metodológica indicada por Graham Smith (2009) sobre as inovações democráticas e o desenho institucional. O desenho institucional pode ser definido como um conjunto de regras e práticas que determinam às atribuições e prerrogativas das instâncias, as pessoas envolvidas, as ações que podem ser tomadas, os procedimentos que devem ser respeitados, bem como as preferências e escolhas dos sujeitos e organizações que serão agregadas em decisões coletivas (FUKS, 2002; LÜCHMANN, 2002).

Ao buscar compreender o desenho institucional, essa proposta abarca indicativos relevantes de análise ao abranger quem pode participar; quem tem direito

¹ Ao realizar o levantamento de estudos relativos ao Concitiba, localizou-se somente um estudo preliminar com levantamento de informações sobre a Política de Desenvolvimento Urbano no município, entre os anos de 2011 e 2012, que inclui o levantamento de dados dos conselheiros e um artigo científico sobre o assunto, o qual a pesquisadora integrou, sendo uma ação coordenada pelo Observatório das Metrôpoles, em parceria com o Projeto de Extensão e Pesquisa Cidade em Debate.

à inclusão – voz e voto; como são debatidos os temas no Conselho; quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes; como os membros são selecionados, dentre outros pontos.

Ao analisar o desenho institucional em processos de inovações democráticas, Graham Smith (2009, p. 20) remete-nos a diversas experiências concretas e indica que as expectativas dos teóricos da democracia participativa podem ser muito elevadas, além de haver outros estudiosos concentrando-se somente nas inovações e em suas experiências práticas. Smith (2009) aponta que há uma dissociação entre teoria normativa e análise política empírica.

De acordo com Shapiro (2003, p. 2), o autor dimensiona que existe uma lacuna entre as teorias normativas que justificam a democracia e as teorias explicativas que elucidam a dinâmica dos sistemas democráticos, o que, para o entendimento de Fung (2007, p. 443), tornam-se um empecilho ao desenvolvimento da democracia e à compreensão sobre os efeitos da participação.

Segundo Smith (2009), as teorias democráticas podem oferecer explicações à expansão da participação, mas falham ao avaliar o alcance das inovações democráticas. Desse modo, revela-se a importância de se buscar referenciais que intentem trazer à tona elementos mensuráveis de análise empírica, que busquem caracterizar o processo organizativo e de dinâmica interna desses espaços, trazendo explicações que possibilitem uma visão mais ampliada sobre a participação dos atores sociais.

Desse modo, propõe-se que essa comparação seja realizada a partir da análise de benefícios (bens) trazidos pelas inovações democráticas participativas. A análise de benefícios (bens produzidos) refere-se à preocupação em não apenas analisar as qualificações democráticas, mas também analisar como o potencial da participação materializa-se no âmbito prático, a partir de sua viabilidade institucional.

Ao citar tais bens produzidos, Smith (2009) indica as seguintes variáveis para compreensão sobre os processos de inovações democráticas: (i) inclusão: identificação de presença e voz dos atores; (ii) o controle popular: influência dos atores envolvidos sobre as decisões; (iii) julgamento ponderado: apreensão de aspectos técnicos e das visões dos demais participantes; (iv) transparência: apresentação das ações e das deliberações para os públicos interno e externo que envolvem os processos participativos.

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

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

Tal dissertação terá como enfoque a análise de um dos bens institucionais sugeridos por Smith (2009) sobre a inclusão dos atores sociais no contexto do Conselho Municipal da Cidade de Curitiba (Concitiba). Com isso, justifica-se para essa pesquisa a opção pela escolha da inclusão, ao compreendê-la como um dos bens centrais de observação, que poderá abranger as relações complexas que se materializam no processo de implementação do conselho e de seu desenho, na sua primeira e segunda gestões.

Desse modo, como objetivo geral da pesquisa, pretende-se compreender como é instituída a inclusão dos atores pelos atributos de presença e voz no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba, no formato da participação prevista no desenho institucional do Concitiba. O problema da pesquisa indaga como se expressa o formato da participação prevista no desenho institucional do Concitiba e de que maneira este formato vem sendo exercido? Para tanto, buscar-se-á responder às seguintes perguntas norteadoras: (i) Quais os atores sociais (conselheiros) da primeira e segunda Gestão do Conselho Municipal da Cidade de Curitiba que tiveram presença e voz nas discussões sobre os assuntos relacionados à política urbana?; (ii) Em que extensão a presença e voz dos conselheiros estão presentes nos documentos e resoluções do Concitiba?

Como objetivos específicos para o estudo, pretende-se: (i) Identificar a história de institucionalização do Concitiba, sua composição interna e abrangência de ações; (ii) Examinar a inclusão dos atores, na escolha dos representantes e

percentual de participação nas reuniões; (iii) Identificar como se expressa a voz dos atores sociais envolvidos na formulação de propostas e debates no Concitiba.

Para desenvolver tal investigação, optou-se por trabalhar com a metodologia qualitativa e quantitativa de análise dos dados coletados, entre os anos de 2008 e 2013.

Para o tratamento dos dados, serão utilizadas a pesquisa bibliográfica e a análise de documentos do Conselho, tais como: (i) atas e listas de presença de todas as reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba disponíveis; (ii) documentos sobre o processo eleitoral dos conselheiros; (iii) levantamento das resoluções produzidas; (iv) identificação das pautas discutidas nas reuniões; (v) leis, decretos e regimento interno; (vi) relatório das deliberações das conferências municipais da Cidade de Curitiba e relatório das Câmaras temáticas do Conselho.

A importância da análise documental, segundo Bardin (2000), é a possibilidade de promover o acesso de informações ao observador, de modo que se obtenha “[...] o máximo de conhecimento com o máximo de pertinência” (BARDIN, 2000, p. 45). No procedimento de análise de conteúdo, a investigação será organizada: (i) por uma pré-análise – leitura de material, escolha dos documentos; (ii) análise do material – codificação, categorização e quantificação da informação obtidas; (iii) tratamento sistemático de análise dos resultados.

Para maior precisão da abordagem quanti-qualitativa, foi utilizado o *software* R. O programa permite uma linguagem gráfica, de um ambiente estatístico ampliado, em que técnicas de identificação de variáveis são precisamente mensuradas. O *software* fornece uma vasta variedade de dados estatísticos (linear e modelagem, testes estatísticos clássicos, nuvem de palavras, classificação, *clustering*) e técnicas gráficas de grande utilidade no processo de abrangência das informações que envolvem a presença e voz dos atores sociais do Concitiba.

Destaca-se aqui que o procedimento da análise documental, principalmente relacionado à compreensão da voz dos atores envolvidos no debate, foi um processo complexo e de difícil mensuração, pois ao analisar todas as manifestações dos conselheiros do Concitiba por atas e documentos oficiais, identifica-se que já ocorre um processo inicial de categorização das falas por quem relatou as discussões de forma escrita no conselho. Mesmo com essa caracterização, avalia-se que tais documentos trazem contribuições essenciais para as reflexões sobre o

Concitiba e ainda pela escolha do recorte temporal da pesquisa, seria inexecutável trazer os principais elementos discutidos em cada reunião em sua essência e contextualizados de forma confiável ao buscar retomar as falas no contexto e movimento específico das discussões relatadas. Destarte, esse fator foi determinante para a escolha de se trabalhar com os dados secundários fornecidos pelos documentos oficiais do Concitiba.

Pela natureza científica do tratamento dos dados, a análise de conteúdo combinada com a utilização de técnicas estatísticas deverá ser eficaz, rigorosa e precisa. Trata-se de compreender melhor um discurso, aprofundar suas características e extrair os momentos mais importantes. Portanto, deve basear-se em conjecturas relevantes que sirvam de marco de explicação para as descobertas da pesquisa (RICHARDSON, 2008, p. 224).

[...] o que está escrito, mapeado, figurativamente desenhado e/ou simbolicamente explicitado sempre será o ponto de partida para a identificação do conteúdo manifesto (seja ele explícito e/ou latente). A análise e a interpretação dos conteúdos obtidos enquadram-se na condição dos passos (ou processos) a serem seguidos. Reiterando, diríamos que para o efetivo “caminhar neste processo”. (MINAYO, 2003, p. 74).

Para dimensionar as análises sobre a inclusão dos atores, serão utilizadas as descrições referentes à presença dos conselheiros, que indicarão: (i) organizações que compuseram as duas primeiras gestões do conselho municipal da cidade de Curitiba; (ii) metodologia de escolha dos representantes do Conselho; (iii) percentual de participação nas reuniões (conselheiros da sociedade civil e poder público); (iv) atores externos que participam do processo.

Já relacionadas às variáveis de voz dos conselheiros, serão averiguadas: (i) principais pautas indicadas nas reuniões do Conselho; (ii) quem são os atores que sugerem as pautas do Conselho; (iii) principais atores envolvidos no debate e relação com os principais temas debatidos; (iii) discordância em torno de posicionamentos diferentes no âmbito do conselho.

Para a organização da pesquisa, o trabalho foi disposto a contemplar o conjunto das discussões que envolvem o debate sobre a democracia, a política urbana e os Conselhos. O primeiro capítulo tratará da democracia participativa e contribuições para a análise contemporânea, em que caracterizará a teoria democrática e as diversas formas de participação. Ainda, buscar-se-á apreender

sobre a participação popular, desenhos institucionais e os alcances democráticos dos Conselhos, enfatizando os Conselhos Gestores e a experiência democrática participativa no Brasil. O objetivo desse fragmento foi estabelecer a base teórica e as ferramentas analíticas da investigação.

A segunda parte do trabalho tratará de forma breve sobre a política urbana e gestão democrática das cidades, buscando evidenciar a trajetória dessa política no contexto sócio-histórico brasileiro, especificadamente, a implementação dos conselhos das cidades, os processos participativos de gestão urbana, para que possa situar o leitor sobre a processualidade de formatação do direito à cidade no Brasil e seu desenho participativo.

O capítulo sequencial abordará especificadamente sobre o conselho municipal da cidade de Curitiba, com a análise sobre a institucionalização no município, a formação do Consecon, que antecede o conselho municipal da cidade, e a evidência dos conselhos instituídos com práticas semelhantes ao Concitiba.

Na sequência, buscará trazer a análise dos dados coletados sobre a inclusão dos atores no que se refere às variáveis presença e voz. Esse capítulo tratará sobre os aspectos metodológicos e as informações da pesquisa que foram trabalhados sobre a inclusão, com ênfase no processo de constituição do Concitiba e as prerrogativas de funcionamento desse canal participativo.

Nas considerações finais, haverá a retomada de algumas análises relevantes sobre o desenho institucional do Concitiba e o indicativo de novas possibilidades de investigação a partir das reflexões realizadas e, os desafios da construção da participação entre os atores sociais, a disputa por interesses diversos e projetos políticos distintos na arquitetura participativa. Por fim, serão apresentadas as ponderações sobre a experiência e a operacionalização da participação democrática no planejamento urbano em Curitiba.

De uma perspectiva geral, o trabalho situa-se nos debates sobre as instituições participativas, enfatizando o desenho institucional como elemento que pode favorecer ou desfavorecer a participação e seus efeitos nas políticas públicas, apresentar as arenas de interações entre governo e sociedade, nas quais interesses oriundos do mercado, dos movimentos sociais e do poder público são expressos, antagônicos e negociados nesse contexto.

2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: CONTRIBUIÇÕES PARA A ANÁLISE CONTEMPORÂNEA

O termo democracia perpassa por revisão de múltiplos conceitos e significados a partir de seu itinerário histórico. Na análise de Bava (2009, p. 18), mencionar que a democracia é conceito em aberto não significa dizer que o termo não tem um conteúdo comum e aspectos centrais. Como conceito geral, o termo democracia indica a criação de mecanismos para a participação da população (de forma ampliada, ou restrita: direta, indireta, ou semidireta²), no processo de tomada de decisões políticas, ou seja, tem como princípio o que é comum a todos.

O conceito de democracia surgiu na Grécia antiga e tem como exemplo clássico Atenas, tendo em seu sentido etimológico *demo* (povo) e *kratein* (governar). A designação desse conceito não permite definir de forma nítida sobre o que era o governo do povo, pois nem todos os habitantes da *pólis* (cidades-estados) eram considerados como parte do “povo”, exemplo à exclusão de todos aqueles que se dedicavam a tarefas físicas ou materiais, como mulheres, escravos, entre outros.

Desse modo, o que é trazido como elemento histórico no debate sobre democracia “[...] é se o governo do povo é designado para determinados sujeitos que têm maior habilidade para pensar sobre a vida pública, ou, a compreensão mais ampliada de que a política é um assunto para que todos sejam igualmente componentes” (SAES, 1997, p. 41).

Para Saes (1997), a democracia é um padrão de organização interna das atividades estatais, cabíveis a qualquer tipo de sistema político, como o escravista, o asiático, o feudal e o burguês (SAES, p. 22-23). Assim, se de um lado a democracia é um padrão de organização interna das atividades burocráticas, de outro, na visão de Saes (1997), ela é plausível em qualquer tipo histórico de Estado³.

² Referente ao modo de participação, a democracia pode ser: (i) direta: em que os indivíduos de uma coletividade manifestam sua opinião sobre os assuntos concernentes a essa mesma coletividade; (ii) indireta – representativa: a coletividade elege representantes a quem delega o poder para tomar as decisões; (iii) semidireta: é a forma de democracia na qual o povo possui meios de interlocução com o governo, próximo à natureza representativa de um sistema político e nela se admite a utilização esporádica da intervenção direta da população em determinadas deliberações dos governantes. Essa intervenção compreende, basicamente, os seguintes institutos: plebiscito, referendo, iniciativa popular, veto popular.

³ O aprofundamento dessa análise é trabalhado por SAES, no livro Democracia (1997).

Com referência ao que é denominado de democracia moderna, o seu início é indicado no século XVII, pautado nos ideais iluministas e na valorização da cultura grega, sendo elaboradas as primeiras formulações teóricas sobre o conceito. Citam-se alguns pensadores que influenciaram a estruturação do pensamento democrático moderno, como Montesquieu (1993), na geografização da política e na separação dos poderes, nas constituições como leis que expressam a política relacionada à obra *O espírito das leis*; Rousseau (1989), na formulação teórica sobre a sociedade fundada por corpos constituintes (o povo, o parlamento, a justiça, o governo), indicados na obra *Contrato social*; Locke (2001), que afirma que as leis deveriam ser expressões da vontade geral da sociedade, referente às ideias principais do livro *Dois tratados de governo*.

Esses teóricos tinham em mente a prática de um sistema capaz de impedir a consolidação de um poder absoluto, diferenciada dos regimes monárquicos, na formulação de outro desenho de governo, que seria institucionalizada com a proposta da República. A idealização desse modelo de governo previa a grande influência na formação do Estado liberal e a organização da democracia moderna.

O desenvolvimento da democracia moderna processou-se no seio das revoluções burguesas, na formação do pensamento liberal, que embora se respalde nos ideais da democracia grega, a concepção e a forma distanciam-se das concepções de participação coletivas iniciais. Os princípios da democracia moderna pautam-se em um Estado constitucional de garantias das liberdades individuais, de um governo representativo, no qual a sociedade delega a um representante o direito de representá-lo, avigorando que a representação é a primeira grande diferença entre a democracia antiga e a democracia moderna.

Para Bonavides, as principais bases, pautadas na democracia moderna, caracterizam-se na:

[...] soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem. (2006, p. 294).

Outra concepção de destaque, na democracia moderna, está relacionada à obra de Tocqueville (1998), *A Democracia na América*, na qual o autor empreende

um conjunto de estudos acerca das condições para o seu exercício. Em sua análise, aborda sobre a realidade americana anglo-saxã imersa no contexto político mundial do século XIX e tem como pano de fundo compreender os elementos gerados pela Revolução Francesa, em comparação às possibilidades de democracia que se instauravam na América.

As reflexões de Tocqueville (1998) mostram a valorização pelo sufrágio universal, na defesa de que os indivíduos deverão ter acesso, pelo voto, à escolha de representantes e à garantia e limitação da rotatividade do poder. Essa concepção tem a defesa de que a vontade da maioria constitui a verdadeira força de um Estado Democrático. No entanto, o autor faz uma ressalva sobre a tirania da maioria, para que se tome cuidado e a vontade da maioria não se torne a ditadura da minoria.

Outro pensador de evidência no pensamento sobre a democracia moderna é Schumpeter (1984), que fala sobre a teoria competitiva da democracia (ou teoria minimalista da democracia, ou ainda teoria econômica da democracia), desenvolvida no livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia*.

A teoria schumpeteriana realiza crítica à democracia liberal e indica que a vontade geral não pode ser definida, pois na sociedade existem conflitos de interesses. Além disso, afirma que pela complexidade do Estado e pela abrangência das variáveis envolvidas, faltaria ao cidadão comum conhecimento sobre política e, portanto, este não teria capacidade de decidir racionalmente sobre essas questões.

A argumentação de Schumpeter (1984) leva à conclusão de que por essas limitações, a doutrina clássica da democracia não pode ser implementada, ao contrário do que os teóricos da democracia moderna pensavam, a democracia não poderia ser considerada como um ideal, mas como um arranjo específico para se tomar decisões.

Nesse sentido, deve ser entendido que:

A democracia é um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas legislativas e administrativas, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas. (SCHUMPETER, 1984, p. 304).

Logo, nessa concepção, o cidadão comum não pode governar e a ele cabe apenas aceitar ou rejeitar o governo que se coloca, o que diferenciaria, na concepção schumpeteriana, que o método democrático materializa-se na

competição do poder e na disputa de cargos políticos, como, por exemplo, a ausência de representação de grupos minoritários.

Por esse motivo, as teorias mais recentes de democracia defendem um formato participativo que seja capaz de evidenciar as realidades locais e as situações específicas.

Assim, ao buscar analisar a democracia na contemporaneidade, é relevante observar que sua construção carrega em si a organização dos elementos estabelecidos historicamente e que refletem na dimensão da democracia contemporânea e suas disposições, tanto pautada no modelo ateniense (formas diretas), quanto no modelo da democracia liberal (representativa) e novos arranjos, num contínuo processo de composições e organização dos sistemas de democratização.

2.1 TEORIA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

Na última década, houve a insurgência de novos debates em todo o mundo a respeito de como revigorar e aprofundar os processos democráticos participativos, os quais emergem como resposta às democracias representativas e indicam novas possibilidades de práticas e reflexões teóricas relacionadas aos processos democráticos.

Nos países de democracia avançada, Gaventa (2004, p. 7) explicita que há uma grande inquietação sobre os rumos da democracia: “Os cidadãos estão se distanciando das instituições representativas tradicionais, à medida que grupos de interesse ganham controle sobre essas instâncias e que a participação passa a ser impulsionada mais pela lógica do consumo do que uma postura ativa de cidadania”.

O termo democracia participativa surge na década de 1970, em oposição ao modelo denominado democracia liberal, tendo como principal base teórica as concepções schumpeterianas. A proposta de democracia participativa tem como centralidade o avanço da democracia e da participação popular.

Para Beras (2009), remetendo-se às concepções analíticas de Macpherson, o autor menciona que são quatro as pré-condições básicas da democracia participativa: (i) mudança da consciência popular: de consumidor para executor de suas decisões políticas – sentimento de comunidade; (ii) diminuição da desigualdade econômica e social; (iii) estímulo de procedimentos associativos – inserção em organizações coletivas; (iv) ênfase do ônus social do crescimento do capitalismo.

De forma complementar, podem-se citar outros teóricos que buscam penetrar na concepção democrática participativa, alegando a necessidade de uma sociedade participativa, nos processos de democratização dos sistemas políticos de forma ampliada em todas as áreas (PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1977; FUNG; WRIGHT, 2003).

A democracia participativa possui também, entre suas prerrogativas, uma função educativa, que decorre do desenvolvimento da participação e a qualifica, pois o cidadão aprende a ser democrático por meio de suas experiências e vivências, que possibilitam a discussão e a decisão em se construir conhecimento e ter posicionamento de intervir enquanto coletividade política. Além disso, há ainda a qualidade de precisão de uma sociedade participativa, na democratização dos sistemas políticos em oportunizar processos democráticos ampliados em todas as áreas (BERAS, 2009, p. 26).

Como aprofundamento analítico da democracia participativa, surge um novo modelo teórico, trazendo novos elementos de apreciação sobre a democracia participativa, denominado democracia deliberativa.

Os teóricos da democracia deliberativa têm em seus precursores John Rawls (1971), que fomenta o princípio de justiça e equidade, e as ideias de Jürgen Habermas (1987), principalmente pautado no conceito da ação comunicativa. Entre os teóricos dessa corrente, também se cita Joshua Cohen (1997), que trata do processo de deliberação institucional, analisando que a democracia deliberativa está ligada ao ideal intuitivo de uma associação democrática, na qual a definição dos termos e condições da associação precede por argumentos públicos e pelo raciocínio de cidadãos iguais (1997, p. 21).

Para Cohen (1998), os postulados que caracterizam o procedimento democrático deliberativo são: (i) os processos de deliberação realizam-se de forma argumentativa, ou seja, pelo intercâmbio regulado de informações e razões entre

partes que a introduzem, e, criticamente, examinam propostas; (ii) as deliberações são inclusivas e públicas. Ninguém pode, a princípio, ser excluído. Todos aqueles que serão afetados terão chances iguais para entrar e dela fazer parte; (iii) deliberações estão livres de qualquer coerção externa – os participantes são soberanos à medida que só se encontram vinculados aos pressupostos de comunicação e regras regimentais; (iv) as deliberações estão livres de coerção interna – cada um que participa tem a oportunidade igual de ser ouvido; (v) a tomada de posição é motivada pela força dos melhores argumentos (COHEN, 1998, apud FARIA, 2000, p. 50).

Verifica-se que apesar de o conceito da democracia deliberativa advir da noção de democracia participativa, há diferenças que enfatizam tais entendimentos, sendo reelaboradas as seguintes concepções na democracia deliberativa, indicadas por Beras (2010): (i) cessão de um espaço decisório ampliado de participação no poder público; (ii) repasse de informações técnicas do Estado para o conhecimento da comunidade; (iii) afirma-se como central a diversidade sociocultural dos atores.

Os teóricos da democracia deliberativa argumentam que as decisões coletivas são autênticas quando produzidas de deliberação pública, que tem como preponderância a participação dos cidadãos em igualdade. Sobre a proposta de deliberação, caracteriza-se por iniciativas no sentido de incluir grupos marginalizados, ou ignorados do processo de decisão, na busca de consenso para resolver questões, ou relações em que há desacordo.

Ainda, cita-se, na análise do modelo deliberativo, a concepção de Bohman (1996) sobre a democracia deliberativa dialógica. Essa visão indica como as instituições públicas podem tornar-se mais democráticas, pela qualificação dos métodos e das condições de promoção do debate, que abarcam a discussão e persuasão para a síntese no consenso (BOHMAN, 1996, p. 2).

Para Bohman, a deliberação se propaga “[...] em um processo dialógico, de intercâmbio de razões, cujo objetivo é solucionar situações problemáticas, que não seriam resolvidas sem a coordenação e a cooperação impessoal” (BOHMAN, 1996, p. 22).

Mesmo com a concepção da democracia deliberativa, considerada um dos modelos avançados de análise da democracia moderna com interpretações complementares, surge uma nova proposta a esse arquétipo, que realiza novidade

de exames, sobretudo na contraposição e crítica aos enfoques de Rawls e Habermas.

Esse novo entendimento é trazido por Chantal Mouffe (2003), que sugere o modelo agonístico de democracia, sendo definida como democracia radical e plural. Basicamente, a democracia, nessa perspectiva, indica a existência de relações de poder e a necessidade de transformá-las, enquanto se renuncia à ilusão de que se pode livrar completamente do conflito, aceita-se que as relações de poder são constitutivas do social, então a questão principal da política democrática não é como eliminar o poder, mas como constituir formas de poder combinadas com os valores democráticos (MOUFFE, 2003, p. 14).

A crítica de Mouffe (2000) aos deliberacionistas tem como elemento central que tais teóricos buscam a eliminação das relações de poder na política a partir do princípio do consenso para a tomada de decisões. Para a autora, a eliminação do conflito é uma impossibilidade, uma vez que esse se fundamenta na própria dimensão ontológica do político. Mouffe (2003), em linhas gerais, faz suas críticas a dois postulados deliberativos, tendo como elemento central o exame que a autora enfatiza sobre:

- a) A busca de assegurar o vínculo entre a democracia e o liberalismo, refutando todas as tentativas teóricas que insistem na natureza contraditória da democracia liberal. Ambos os autores buscam conciliar, em última análise, segundo Mouffe (2003), a liberdade dos antigos com a liberdade dos modernos; b) A crença compartilhada em relação à produção de uma forma de racionalidade que não seja meramente instrumental, mas que se afirme ela própria como uma dimensão normativa do social. (MOUFFE, 2003, p. 23).

Na análise de Mouffe, em um aparelho político democrático, os conflitos e os confrontos, longe de serem sinais de imperfeição, indicam que a democracia está latente e encontra-se habitada pelo pluralismo. A autora ainda argumenta que os conflitos são elementos centrais que podem oxigenar a democracia, desde que mediados por princípios democráticos, com um pluralismo democrático agonístico (MOUFFE, 2003).

Na teoria agônica, a ideia essencial é a transformação das relações antagônicas em agônicas, ou seja, a substituição da categoria de inimigos pela de adversários, como arenas de lutas institucionalizadas. Para a autora, essa dimensão expressa-se como um ensaio normativo em direção à radicalização da democracia.

Ao mencionar isso, estimulam-se a estabelecer regras inovadoras, espaços de lutas para que se possam suprir as questões de antagonismos nas relações sociais por locais, instituições que efetivamente incidam em regular conflitos agônicos. No entendimento de Mouffe:

Alguns teóricos como Hannah Arendt veem o político como um espaço de liberdade e de deliberação pública, enquanto outros o veem como um espaço de poder, conflito e antagonismo. Meu entendimento do 'político' claramente pertence à segunda perspectiva. Mais precisamente, esta é a forma como eu distingo o 'político' da 'política': por 'o político' eu entendo a dimensão do antagonismo a qual eu tomo como constitutiva das sociedades humanas, enquanto que por 'política' eu significo uma série de práticas e instituições através das quais uma ordem é criada, organizando a coexistência humana no contexto de conflitualidade provido pelo político. (MOUFFE, 2003, p. 9).

Mendonça (2010) menciona que as propostas de Mouffe são certamente relevantes e abrem várias possibilidades para se pensar a democracia contemporânea, principalmente a proposta de democracia deliberativa, mas indica que o seu modelo é incompleto. O autor segue argumentando que Mouffe não desenvolve mais normativamente (na organização de um modelo analítico) o pluralismo agonístico, no sentido da proposição de instituições, ou quem sabe um novo tipo de parlamento que trate de questões políticas culturais originalmente não econômicas, arenas de lutas institucionalizadas, entre outros instrumentos que possam mensurar suas concepções.

Para Mendonça (2010), parece tarefa essencial do pluralismo agonístico de Mouffe estabelecer-se como um modelo teórico possível de ser aplicado na compreensão sobre instâncias democráticas participativas. No entanto, até o momento, abrevia-se à desconstrução do modelo deliberativo no consenso. Mas ainda permanece no grau da enunciação de princípios, os quais são de duas ordens: “os princípios de primeira ordem dizem respeito à própria essência do político, ou seja, fundada nas relações de poder e no antagonismo. De segunda ordem, como elementos ontológicos, devem ser levados em consideração para toda e qualquer teoria política calcada no princípio da realidade” (MENDONÇA, 2010, p. 495).

Sobre essa questão, Mendonça (2010) afirma que é preciso pensar instituições ou práticas políticas efetivas que façam valer o princípio agônico. Quiçá esse seja ainda um objeto a ser escrito por Mouffe ou por aqueles que aceitarem a provocação.

Ao refletir sobre as concepções teóricas sobre democracia participativa, o que se comprova é que as concepções da democracia moderna trazem as mais diversas convergências e divergências de análise, o que pressupõe que cada um dos modelos teóricos apontam possibilidades e limites nos processos analíticos que envolvem a participação, bem como a organização de instâncias democráticas.

Ao traçar as principais concepções teóricas no campo da democracia participativa, é inegável que os modelos teóricos da democracia expressam-se como avanços nas concepções modernas sobre o tema, mas suas abstrações remetem-se a princípios e normas que devem ser avaliados a partir de experiências concretas e possíveis de serem ponderadas (SMITH, 2009).

Contudo, evidencia-se que uma das proposições analíticas sobre a democracia participativa defende que não seja realizada a compreensão dos processos democráticos por apenas um único modelo, mas a importância de combinações indutivas. Essa proposta, além de evidenciar a possibilidade de enfatizar no desenho institucional a aproximação com exemplos já materializados de democracia, sugere considerar as possibilidades participativas e como melhor institucionalizar o ideal democrático, na tentativa de superação do que Beetham (1999) indica como, “[...] o infeliz divórcio disciplinar dentro do estudo acadêmico da política, entre a teoria normativa e análise política empírica” (BEETHAM, 1999, p. 29).

Desse modo, ao identificar historicamente os processos democráticos participativos, evidencia-se que a democracia, no decorrer de sua história, envolve diversos formatos de conceitualização, mas mostra-se como um processo ainda eminente de avaliação, na maior compreensão de como é praticá-la. Isso implica distinguir a democracia em sua processualidade, nas experiências democráticas, que dimensionam suas diferentes fases, que ultrapassam os instrumentos das regras democráticas por conjecturas e ações possíveis.

2.2 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Ao dimensionar a democracia participativa na contemporaneidade, afirma-se que os princípios de tal conceito são amplamente discutidos nos mais diversos contextos sociais, que perpassam os instrumentos das regras democráticas por prismas e conjecturas distintas.

Na América Latina, no século XX e XXI, deu-se primeiramente a consolidação da democracia eleitoral nos países que a compõem, principalmente após a previsão do regime democrático representativo nas constituições federais, delimitando a democracia como forma de governo e impedindo a retomada dos regimes autoritários. No entanto, os resultados dessa democracia trouxeram intensa insatisfação em termos de inclusão política, efetividade governamental e justiça social.

Na compreensão de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), ao analisar a trajetória da democratização na América Latina, evidenciam-se os dados de 2004 sobre *El Informe sobre la Democracia en América Latina*, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que demonstra o desagrado da população em relação às práticas democráticas do modelo representativo e de seus resultados. O documento, em seu prólogo, expressa:

La democracia en América Latina ha vivido el periodo más prolongado de regímenes democráticos y designación de autoridades mediante elecciones. Pero hay un problema de calidad de nuestras democracias. Se observa frustración ciudadana ante la desigualdad de riqueza y poder, débil participación popular en los asuntos públicos, corrupción pública y privada, inseguridad ciudadana y debilidad estatal, entre otros. Una sociedad que cree poco en quienes la representan es una sociedad que puede terminar desvinculándose de la democracia. (PNUD, 2010, p. 14).

Assim, ao indicar a natureza excludente e elitista do paradigma do modelo representativo é que modelos de democracia participativa e deliberativa são defendidos como complementar à construção democrática. Nesse sentido, a participação da sociedade em processos de determinação das políticas públicas assume um papel central na democratização (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 75).

Sobre a concepção de democracia contemporânea, corrobora O'Donnell (2004) ao indicar que a democracia é mais que um conjunto de procedimentos de

eleição, ou as falhas da representação e realiza análise crítica aos modelos elitistas, mostrando que esse modelo opera em ausência de soluções de problemas⁴.

Ainda, o O'Donnell (2004) compreende a democracia como uma forma de organizar a sociedade, devendo ser compreendida como um “modo de vida”, que se baseia nas seguintes ideias da democracia cidadã: (i) o homem como sujeito portador de direitos; (ii) a sociedade organizada garante o exercício e promove a expansão da cidadania; (iii) eleições livres juntamente com a exigência de um Estado de Direito que promova a participação; (iv) a especificidade histórica dos povos latino-americanos. (O'DONNELL, 2004, p. 32).

Ao destacar a disputa pela construção democrática na América Latina, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 20) alegam que mesmo com todo mérito de O'Donnell ao ampliar a análise sobre a democracia para além da teoria elitista, questiona-se a sua proposta sobre a democracia cidadã no que se refere aos problemas normativos, práticos e teóricos ao pensar no exercício da democracia e seguem afirmando que tais princípios citados por O'Donnell são importantes, mas não representam por si só a possibilidade de implementação e efetivação.

Desse modo, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) propõem remeter-se à relevância de pensar os seguintes elementos analíticos de forma combinada sobre os processos de democratização: (i) a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado; (ii) a defesa de projetos políticos distintos no interior do Estado e da sociedade civil (iii) e trajetória da sociedade civil-sociedade política.

Em síntese, os autores apontam a crítica da separação da sociedade civil e sociedade política (Estado), na construção simbólica de que a sociedade civil é homogênea e alinhada, em que afirmam a relevância de se desconstruir uma visão simplista de sociedade civil como polo de virtudes da democracia, mas sim como campo de conflitos e de defesa de interesses distintos.

E ainda que o Estado tenha característica heterogênea, não é somente espaço de mera luta pelo poder, mas em seu interior também se caracterizam projetos políticos⁵ em disputa.

⁴ O'Donnell propôs outros conceitos e análises importantes sobre a democracia na América Latina, em *Democracia Delegativa?* (1991). O'Donnell em parceria com Schmitter em *Transiciones desde un Gobierno Autoritario* (2010).

A existência de projetos que circulam na sociedade como um todo, que permeiam tanto a sociedade civil e sociedade política e orientam ações políticas nesses diferentes espaços, pode contribuir para se criar uma visão mais elaborada do que aquela que privilegia estritamente a clivagem estrutural como fundante da distinção entre sociedade civil e Estado [...] estão ambas atravessadas por distintos projetos políticos, que contribuem em terreno fundamental de ações entre elas. (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 15).

Como possibilidade de avanço ao modelo representativo, são identificadas experiências, que buscam o aprofundamento democrático e a inovação no campo da política, com a possibilidade de ampliar a construção da cidadania nos países latino-americanos.

Essas evidências ressaltam a importância de se conhecer a disseminação de experimentos e concepções que levaram a uma renovação no debate sobre a democracia, que propõe ao mesmo tempo a possibilidade de um projeto de democracia participativa ampla e cidadã e um projeto neoliberal de privatização de grandes áreas de políticas públicas, acompanhada por um discurso “participacionista”⁶.

É de relevância ressaltar que em processos de revalorização simbólica na sociedade civil, há também espaços para projetos de desenvolvimento autoritários que respeitam apenas formalmente instituições democráticas. Desse modo, o debate sobre participação perpassa por projetos políticos em disputa, que se caracterizam por utilizar os mesmos conceitos, atraentes por discursos semelhantes, mas que de fato são completamente diferentes (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 20).

Destarte, ao se pensar sobre os processos democráticos, mostra-se como fundamental perceber os “[...] terrenos das vinculações, articulações e trânsitos entre ambas as esferas das atividades, onde as disputas entre distintos processos políticos se estrutura e dá sentido à luta política” (DAGNINO, 2006, p. 15).

⁵ O conceito de projeto político é citado por Neto (1999, p. 93): “[...] em que são aqueles que apresentam uma imagem da sociedade a ser construída, que reclamam determinados valores para justificá-la e que privilegiam certos meios (materiais, culturais) para concretizá-la”.

⁶ Maricato (2011) aborda a ideia do “participacionismo” e, em sua crítica, aponta que há uma atração muito forte pelo espaço institucional ou pela institucionalização de práticas participativas pelas organizações sociais, como se isso se constituísse um fim em si mesmo. Na sequência, assevera que se versa de uma experiência fundamental, principalmente as reivindicações concretas dos movimentos sociais e comunidades urbanas.

Ao analisar premissas sobre a construção das instâncias democráticas participativas e ao ponderar sobre as teorias, práticas dos discursos e ações concretas da participação, constata-se que os significados e os efeitos políticos estão em permanente confronto de interesses. Portanto, é necessário debater e especificar melhor as teorias sobre a democracia participativa. Além disso, identifica-se a potencialidade democrática na América Latina e há o consenso entre os partidos e atores da sociedade civil sobre a sua necessidade (mesmo que os princípios e ações sejam de origens distintas).

Na concepção de Francisco de Oliveira e Marilena Chauí (2004), a difusão dos termos “participação” e “democracia” são consideradas como conquista de um setor da sociedade civil brasileira que impulsionou para que existisse a inclusão de segmentos sociais historicamente marginalizados das deliberações sociais e políticas no país. No Brasil, como resultado desse processo, o direito à participação foi conquistado por coletivos sociais que pautaram e inseriram os princípios democráticos participativos e do controle social na Constituição de 1988.

Ainda é importante evidenciar que o modelo de democracia adotado no Brasil caracteriza-se pela demodiversidade, uma vez que perdura a organização da democracia no país pelo sufrágio universal, mas que amplia para outras possibilidades democráticas. Evidencia-se que nos espaços institucionalizados da democracia participativa (citam-se os Conselhos e as Conferências), a participação também é realizada por meio da representatividade das instituições eleitas por seus específicos segmentos.

Essa definição implica quanto à questão democrática participativa, que os instrumentos de participação abrangem também o aspecto representativo. Uma limitação basal relativa a não universalidade da participação, a exemplo do processo eleitoral para a escolha dos conselheiros e mesmo em fóruns mais amplos de discussão e com caráter mais expandido, há a representatividade de lideranças, cidadãos interessados, mas não abarcam a população em sua totalidade.

Em destaque, Serafim e Santos (2008, p. 4) mencionam que mesmo sendo desejável instituir-se um dos principais fundamentos da democracia participativa, a participação direta de toda a população, torna-se uma ação complexa e inalcançável por dois motivos principais: a questão da escala e de tempo.

Em resumo, a escala está diretamente relacionada à complexidade que se tem de reunir a totalidade da população de uma determinada região, por menor que seja o território. Quanto ao tempo, as decisões nas políticas públicas devem ser tomadas geralmente com prazos determinados, o que limita a escuta mais detalhada do posicionamento de uma ampla gama de cidadãos em espaços de discussão e deliberação pública. Desse modo, ocorre o processo de representantes também na democracia participativa.

Gomes (2003, p. 73) menciona que quanto ao aspecto da representação, de um lado, as dificuldades referentes ao envolvimento da sociedade nesse tipo de instância, mas de outro, os benefícios trazidos pelo caráter da participação no âmbito local e setorial em que ocorre a relação de representação na maioria das vezes de forma espontânea.

Sendo assim, cabe lembrar que os espaços participativos, no caso dos conselhos gestores, são indicados por cumprir alguns objetivos essenciais, como promover a construção da cidadania e a educação política; viabilizar a identificação e captação permanente das demandas da sociedade; e exercer controle social sobre o governo; a criar canais de expressão dos movimentos sociais e lideranças políticas (GOMES, 2003).

Esses objetivos podem ser efetivados, ou não, a partir das conjunturas, contextos e possibilidades de ação política. Ao evidenciar tais elementos, Dagnino (2002) explicita:

[...] entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do papel de garantidor dos direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa confluência perversa faz com que a participação da sociedade civil se dê hoje em terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um destes projetos. Esse é um dilema que está presente na grande maioria dos estudos de caso e centraliza o debate que tenta avaliar as experiências de atuação conjunta com o Estado. (DAGNINO, 2002, p. 289).

Para corroborar na definição de parâmetros de participação no Brasil, em maio de 2014 foi instituída a Política Nacional de Participação Social (PNPS), com o desígnio de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de

diálogo e atuação conjunta entre governo e a sociedade civil, tendo como enfoque o aprimoramento dos canais participativos.

O Decreto n. 8243/2014 aborda conceitos basilares, em que define os setores e instâncias participativas. Entre elas, cita-se: (i) sociedade civil – o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações; (ii) conselho de políticas públicas – instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas.

A Política de Participação prevê, entre seus objetivos, a consolidação da participação social como método de governo e medida para valorizar o aprimoramento da relação entre a sociedade e o Estado.

Em seu artigo décimo, o decreto ressalva que na constituição de novos conselhos de políticas públicas e na reorganização dos já constituídos devem ser ressaltadas as seguintes diretrizes:

- I. Presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar;
- II. Definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;
- III. Garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- IV. Estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;
- V. Rotatividade dos representantes da sociedade civil;
- VI. Compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência;
- VII. Publicidade de seus atos. (BRASIL, 2014).

Tal medida sugere como proposta o fortalecimento da construção de um “direito à participação”, que seja efetivo e possibilite aprimorar a democracia de forma radical, consolidando o princípio da gestão democrática, consolidar a participação como método de governo e, principalmente, possa fortalecer a cultura da participação.

Mesmo o decreto indicando os preceitos de fortalecimento da participação e da democracia, a lei tem gerado debates e posicionamentos diversos a sua interpretação.

Em audiência pública na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em agosto de 2014, no debate entre senadores, juristas e professores (denota-se a não

participação de outros setores da sociedade civil), foi realizada a discussão sobre a inconstitucionalidade do decreto, sendo expressos posicionamentos antagônicos sobre a referida lei.

Quanto aos posicionamentos contrários, evidenciou-se o discurso que justifica o enfraquecimento do poder legislativo por tal decreto. O indicativo de problematização, de não se ter passado pelo crivo do parlamento e, ainda, que a lei altera profundamente a ordem constitucional e o equilíbrio dos poderes, criando conselhos diversos com poder deliberativo. “Isso não poderia ter sido feito por meio de decreto, porque esvazia e desmoraliza o Congresso”, afirma o jurista Hermes Rodrigues Nery (2014).

Em 29 de outubro de 2014, o plenário da Câmara tem a maioria dos votos que rejeita o decreto presidencial, exibindo como principal argumento da oposição que o decreto é de viés autoritário e sobrepõe-se ao Parlamento nacional.

Tal debate sobre o “direito à participação” nos espaços institucionalizados de participação e os diversos posicionamentos a favor e contrários à referida lei, ressalta a relação direta com a concepção de Chauí sobre a democracia, indicando que entre as determinações básicas constitutivas desse regime, o conceito de conflituosidade:

Se a democracia supõe o pensamento divergente, isto é, os múltiplos discursos, ela tem de admitir uma heterogeneidade essencial. Então, o conflito é inevitável. A palavra conflito sempre teve sentido pejorativo, como algo que devesse ser evitado a qualquer custo. Ao contrário, divergir é inerente a uma sociedade pluralista. Se os conflitos existem, evitá-los é permitir que persistam, degenerem em mera oposição ou sejam camuflados. O que a sociedade democrática deve fazer com conflito é trabalhá-lo. É assim que a verdadeira história se faz, nessa aventura em que o homem se lança em busca do possível, a partir dos imprevistos. (CHAUI, 2010, p. 35).

Desse modo, os princípios da participação e a formação dos espaços institucionalizados da gestão democrática por diferentes canais expressam-se como tema central na atualidade para se revisar a institucionalização desses canais constituídos e compreender os processos democráticos já conquistados, a se conquistar e a se construir.

2.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR E OS DESENHOS INSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA

No entendimento de Bava, a participação popular é percebida “[...] como uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões das políticas” (1994, p. 9). Essa concepção proclama que a participação popular expressa-se como um processo de intervenção direta da população nos espaços públicos e na ampliação da cidadania⁷, num ato dinâmico, que se modifica continuamente pela sociedade por meio da ação política.

O termo participação popular tem relação com as discussões que envolvem a democracia participativa, mas esses conceitos não são iguais, uma vez que o termo participação popular está mais vinculado à ação política de sujeitos sociais e suas estratégias de operação sobre distintos contextos, políticas, comunidades, entre outros. A concepção do termo democracia participativa substancialmente está mais vinculada às reflexões teóricas e premissas que envolvem os processos participativos.

Com enfoque no termo participação popular, a sua proposta central remete a práticas que vinculam sujeitos sociais aliados historicamente do processo de incidência nos debates e decisões sobre os rumos das ações políticas. Nesse âmbito, ressalta-se:

[...] a participação popular sempre existiu, desde que existem grupos sociais excluídos que se manifestam e demandam ações ou políticas governamentais. Nesta perspectiva, todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, segundo as formas possíveis, definidas tanto pelos usos e costumes de cada época, pela experiência histórica e política dos

⁷ Ao falar sobre participação, os conceitos de cidadania e espaço público, em grande parte da literatura sobre o tema, estão vinculados. Sobre cidadania – o desenvolvimento da cidadania “[...] é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos o uso do poder político pela participação é capaz de determinar mudanças significativas, sem uma revolução violenta e sangrenta” (MARSHALL, 1967, p. 84-85). Sobre a dimensão de espaço público, cita-se “[...] o espaço público ilumina o público, é a arena de encontro da vida pública e o lugar onde ocorrem as relações sociais [...] ele é tomado como espaço da política, de participação, já que nele os conflitos são publicizados através da ação e do discurso. É nesta ação discursiva, no diálogo, na conversação que as experiências plurais aparecem” (ARENDDT, 1979 apud CARVALHO, 2002, p. 3).

atores protagonistas, assim como pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação. (CARVALHO, 1998, p. 1).

Para Lavallo (2011, p. 34), a organização política dos atores pautados no ideário da participação popular elegia, enquanto valores e premissas, a participação como prática transformadora, em que sujeitos, grupos e coletivos tinham nos processos de organização política a discussão pública e a definição de propostas coletivas em torno de um projeto de sociedade⁸.

A participação popular anuncia-se como uma das estratégias, principalmente pautadas pelos movimentos sociais, para se reverter o que historicamente se constituiu, num processo centralizador, tecnocrata e de defesa de interesses de grupos restritivos na organização da política brasileira.

Na cena pública brasileira, os movimentos sociais, em sua diversidade e pluralidade, criam e difundem teias de sentidos e significados, impondo questões negadas e reprimidas ao longo da História. Em verdade, constituem no cotidiano a gramática democrática quando intervêm em debates políticos, tentam dar novos significados às interpretações culturais dominantes ou desafiam práticas políticas estabelecidas. (CARVALHO, 2012, p. 10).

Desse modo, o caráter da participação popular vincula-se a espaços ampliados de intervenção direta de grupos, organizações e sujeitos coletivos em torno de interesses comuns. No Brasil, os espaços de participação popular proliferaram-se em ações pró-democratização do país no período do Regime Militar. Os canais participativos intensificaram-se na segunda metade da década de 1970 e ampliam-se em 1980, tendo como principais desenhos: (i) as associações de bairro; (ii) comunidades eclesiais de base; (iii) oposições sindicais; (iv) os movimentos sociais em torno de efetivação de políticas públicas universalizantes, inclusivas e reivindicação de direitos, em que se citam a saúde, o direito à cidade, a assistência social, a educação, entre outras políticas.

⁸ Em torno de experiências desse cunho no Brasil, citam-se, entre os principais no século XX e XXI, o movimento das comunidades eclesiais de base, o movimento sanitário, o movimento da reforma urbana e o movimento pela reforma agrária.

Essas organizações foram inovações para a sociedade, pois mostraram a possibilidade do que é denominado como “invenção radical da democracia”⁹ (PAOLI, 1995). A atuação desses movimentos colocou no debate público a disputa pelos sentidos da cidadania, de que “participar” denotava apostar na agência das camadas populares ou, conforme os termos da época, o empoderamento dos atores sociais para terem sua própria vez e voz em torno de seus interesses.

A participação popular aparece, assim, como o aríete contra a injustiça social, como recurso capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas, de acesso a serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares. Por fim, e desta vez relacionado ao papel da esquerda e sua estratégia basista como alternativa à rarefação da esfera política, a participação popular se inscrevia em perspectiva mais ampla preocupada com a construção de uma nova ordem social. (CARVALHO, 1998, p. 40).

Para Lavallo (2011), as práticas daquilo que se caracterizava como participação popular foram adquirindo um novo contorno no contexto da transição, que envolve mais especificamente a formulação da Constituição de 1988 e a pós-Constituinte: a participação modifica a sua forma e a partir de um novo contexto social, político e normativo, buscando estabelecer novos formatos na relação entre Estado e sociedade civil. Assim, o termo participação popular requalifica-se em outras dimensões e significados e entra em cena o alastramento de uma nova proposta de democracia participativa na década de 1990, com o enfoque do que se denomina como participação cidadã.

Para substanciar o conceito de participação cidadã, remete-se às reflexões de Gonh (2004) que, ao analisar as mudanças conjunturais na política brasileira após a Constituição de 1988, focaliza outros sujeitos para além das camadas populares advindas por processos organizativos, mas, ao se caracterizar a participação cidadã, localizam-se os cidadãos como um todo, difunde-se a ideia de participação na gestão pública cuja diversidade de interesses e projetos disputa com igual legitimidade espaço e atendimento do aparelho estatal (GONH, 2004, p. 58).

⁹ Na análise da radicalização da democracia implica a democratização de todas as dimensões da vida social; é a encarnação da democracia como forma de organização da vida social, expressando uma sociabilidade real, a radicalização da democracia como um processo aberto: as diferentes experiências são sempre formas parciais e, sobretudo “uma via de aprendizado” (CARVALHO, 2004; PAOLI; TELLES, 2000).

Nesse enfoque, a participação passa a ser pautada em ações de planejamento e ligada à proposta dos direitos sociopolíticos dos cidadãos e toda a ênfase passa a ser dada na formulação e fiscalização das políticas públicas por diversos atores e sujeitos coletivos. Isso implica na existência de confrontos, distintas ideologias e disputas por projetos societários antagônicos.

É inegável que as políticas culturais emancipatórias dos movimentos sociais se cruzam e se entrecruzam com uma cultura política autoritária, excludente, hierárquica, arraigada no imaginário social brasileiro, constituindo, assim, os termos de uma disputa simbólica de valores e padrões. A rigor, as políticas culturais democratizantes desestabilizam a cultura política dominante, efetivando um desalojamento desta cultura, fazendo-a enfrentar outras culturas e outras políticas, que vão se modificando no decorrer da história a exemplo da participação popular. (PAOLI; TELLES, 2000).

Para Gohn (2011), a principal tendência da participação cidadã é a institucionalização a partir da criação de estruturas de representação, sendo essas estruturas pautadas em representantes escolhidos (ou eleitos) diretamente pela sociedade civil ou pelo poder público.

Nesse ponto, a participação cidadã remonta para além de uma mudança terminológica. Esse novo formato de participação organiza-se em modelo(s) de relação geral e ideal, assim como redefine o caráter de confrontos e mobilizações de massa, como energias a serem canalizadas em um objetivo comum (GONH, 2011, p. 61).

A progressiva liberalização política e as mobilizações pela democracia constituíram uma ambiência em que a participação popular absorveu também conteúdos do liberalismo democrático. Ademais, a semântica da participação tornou-se comum para parte dos atores envolvidos na Constituinte, seja como aliados de movimentos sociais ou em nome deles. Sobretudo, o ideário participativo herdado das duas décadas anteriores, que exprimia um compromisso com segmentos populares – aludindo implícita ou explicitamente ora uma opção preferencial pelos pobres ora uma posição de classe –, era inadequado para as exigências do discurso público de registro universalizante que poderia disputar a nova Constituição. Os atores engajados com a participação popular passaram a reelaborar seu discurso em termos de participação cidadã, e o campo dos atores sociais diversificou-se com a multiplicação de organizações não governamentais (ONGs), um tipo de organização engajada em causas não distributivistas – “pós-materiais” –, e amiúde portadora de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos. Assim, o ideário participativo adquiriu feições mais abstratas e foi consagrado, em 1988, como direito do cidadão. (LAVALLE, 2011, p. 35).

Remete-se aqui a retomada da discussão que nos moldes da participação cidadã há um ideário que edifica a participação pública, construção e diálogo entre diversos sujeitos, na expressão do que Esteve (2009) indica como as novas formas de governar pautadas em redes-cidadãs. Esse formato sugere o fortalecimento organizativo e da representação da sociedade civil com a missão de se construir interesses gerais, a partir da relação de diferentes sujeitos e coletivos no que é chamado como negociação relacional, mediação e a busca de consensos e acordo de interesses.

Esse modelo invoca que diversos interesses podem ser compatibilizados para um bem comum, em que há a lógica de identificação das demandas e expectativas de diferentes grupos, construção de conhecimento mútuo e compromisso de eficácia sobre a gestão pública.

Em contraponto com a análise da construção de consensos gerais e da negociação relacional, apresenta-se a análise de Vainer (2007) sobre a utopia da sociedade harmoniosa e a ditadura do consensualismo.

Na análise da utopia da sociedade harmoniosa, “[...] em praticamente todos os seus modelos, estão presentes dois poderosos elementos: igualitarismo e ausência de conflituosidade” (VAINER, 2007, p. 5).

Certamente, o projeto de democracia consensual/negocial escamoteia sua natureza essencialmente autoritária e conservadora através de uma forma aparentemente democrática. Quem poderia rejeitar a negociação como um caminho para o entendimento? Mas, fica a pergunta: que níveis de entendimento estão os poderosos, as elites dispostos a aceitar e acolher através da negociação e ferindo seus interesses? (VAINER, 2007, p. 6).

O pressuposto da participação cidadã e na busca da deliberação a partir de acordo com os grupos envolvidos na governança abrangem ações de diálogo, da consulta e em construir interesses gerais, princípios estes que são questionados ao avaliar que as classes e grupos sociais somente se instituem em sujeitos coletivos por meio do e no conflito (VAINER, 2007, p. 8).

Nisso busca-se fazer uma analogia com as premissas e ideários da participação popular, em que o maior mecanismo político de pressão manifesta-se a partir dos embates políticos (conflitos), de grandes mobilizações e pressões de massas, além da dimensão de sujeitos políticos coletivos em ações em que o conflito está presente na ação política.

Assim, ao compreender a proposta da participação cidadã, esta lógica inverte-se e remete-se à representação de grupos de interesse (veja-se a própria organização dos segmentos representativos dos Conselhos e Conferências), sendo conduzida a proposta da representação com estratégias negociais e de deliberação. E que existe o conflito, mas este é subsumido pela lógica da votação da maioria ou acordos negociais.

A concepção consensualista/negocial, a exemplo da utopia da cidade harmoniosa, supõe e propõe o banimento da política. Já vimos como o patriotismo cívico propugnado pelo empreendedorismo urbano dos planejadores estratégicos adota este caminho. O grupo de interesse não disputa projetos no espaço público, isto é, não faz política. Negociar interesses na cidade e confrontar projetos e políticas urbanas, são coisas completamente diversas [...]. Ora, o princípio mesmo da sociedade e da cidade desigual em que vivemos, é que é impossível atender às necessidades e direitos fundamentais da imensa maioria se não se transferem riquezas e recursos materiais e simbólicos. Porque vivemos numa sociedade em que não há como negociar o interesse coletivo dos sem teto e o interesse do capital especulativo, que produz e reproduz as desigualdades. (VAINER, 2007, p. 6).

Ao ponderar sobre participação cidadã uma vez implantadas instâncias como os conselhos, conferências, orçamentos participativos ou mecanismos de consulta individual ou audiência pública, distingue-se a relação com os diversos atores da sociedade civil e do Estado. Essas experiências indicam um novo caráter na coalização de forças que compunham a participação popular no início da década de 1980. Desse modo, é importante prever que a participação cidadã traz características peculiares na organização da gestão da política pública, mas que as formas de participação popular relacionadas às ações de base e coletivos com caráter reivindicatório de mobilização não desaparecem, mas criam novos formatos e disputam com outros interesses as tramas das relações sociais na definição de políticas públicas e interesses coletivos distintos (LAVALLE, 2011; GONH, 2011; CARVALHO, 2004).

O que se constata ao buscar aprofundar a compreensão sobre os processos participativos e democráticos a partir de diferentes desenhos que se institucionalizam, a partir da pós-formulação da Carta Magna de 1988 e nova normatização participativa, é que se conduziu a abertura e a futura institucionalização de um conjunto de canais de participação cidadã, dentre os quais se destacam os conselhos de políticas públicas.

De fato, a arquitetura participativa, conforme as palavras de Dahl (1999), apud Carvalho (2004), é uma:

[...] construção em aberto e necessita um olhar voltado para a história, que assegura que a construção da participação não segue um caminho ascendente, verificando-se subidas e descidas, movimentos de resistência, rebeliões, revoluções, ou consensos. Assim, a democracia em seus rumos e trajetórias é um tanto incerta. (DAHL, 1999, apud CARVALHO, 2004, p. 58).

Logo, ao evidenciar o exercício da participação na atualidade, seus formatos, a institucionalidade e as estratégias de avaliação sobre o controle e gestão das políticas públicas, aponta-se o grande desafio prático e teórico acerca da apreensão sobre os desenhos participativos. Entre os diversos desenhos, os Conselhos têm se expressado como uma nova institucionalidade em destaque, no cenário da governança democrática, o que demanda um *lócus* aprofundado sobre seus antecedentes históricos, diversidade, lacunas e significados.

2.4 OS CONSELHOS GESTORES E A EXPERIÊNCIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Ao delinear a trajetória histórica dos Conselhos, são identificadas institucionalidades remotas, tendo como particularidade desses espaços a participação de atores sociais na tomada de decisões, consultas e sugestões sobre determinado assunto público, que perpassam desde processos de organização de coletivos e atores sociais, até a institucionalidade formal, por meio de sua estruturação na gestão pública¹⁰.

As formas históricas dos conselhos indicam em suas origens os conselhos de anciões das comunidades primitivas, nos clãs visigodos e no povo hebreu. Segue perpassando a trajetória dos conselhos, entre os séculos XII e XV como forma política de administração de colônias portuguesas.

¹⁰ Sobre a trajetória e formas históricas dos Conselhos, ver Gonh (2011), Vieira (1992), Hobsbawm (1982) e Urplan (1984).

Também se citam conselhos em destaque, como: a Comuna de Paris, no século XIX, com modelos de autogestão da coisa pública e ampliação da democracia popular, ainda a existência dos conselhos alemães de fábrica, que duram até a década de 1920, que tratavam de salários e rotatividade de tarefas, com quebras de hierarquia; além dos Conselhos operários e populares após Segunda Guerra, tendo como destaque países da Polônia, Hungria e Iugoslávia, que difundem sua organização e estrutura na cultura oriental e ocidental (GOHN, 2011; HOBBSAWM, 1982).

No Brasil, a trajetória histórica dos Conselhos é controversa, tendo autores que identificam sua existência desde o Império (TEIXEIRA, 2004), bem como há indicativos de que sua organização inicia-se na década de 1970, na administração pública de São Paulo, com a instauração dos conselhos comunitários. O desenho dessa proposta era organizado por “forças comunitárias” (associações de classe, clube de serviços, movimentos religiosos e sociedade de amigos do bairro), que atuavam junto a administrações regionais e tinham como prerrogativas a elaboração de projetos e ações junto ao poder público municipal.

Em período posterior, há a formação dos conselhos populares, criados no final dos anos 1970 e meados de 1980, propostos por setores de esquerda e por movimentos populares que tinham como núcleo central a participação coletiva contra o regime militar e a organização política que incidissem nas demandas junto ao poder público. Os conselhos populares nesse período eram tidos como organismos superiores de luta e de organização política das classes populares (GOHN, 2011).

Sobre a formação dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil, a ideia ganhou força e expressão no final da década de 1980 e teve a sua regulamentação e previsão legal na Constituição de 1988, tendo como enfoque a relação entre Estado e sociedade civil. Essas instâncias participativas foram configuradas após os termos operacionais estabelecidas pelas diversas Leis Orgânicas, ocorrendo sequencialmente à institucionalização dos conselhos de políticas públicas, sendo parte integrante do Poder Executivo. Trata-se de uma esfera pública não estatal, um órgão colegiado com caráter público com ou sem paridade de representação.

Os conselhos gestores anunciam-se como instrumentos da democracia participativa e após a implementação institucionalizada pelo Estado nos anos 1990,

ocorre a ampliação desses espaços no governo Lula, incidindo a proliferação dos conselhos nas mais diversas áreas, com destaque às políticas de saúde, assistência social, educação e criança e adolescente.

Os conselhos gestores são caracterizados como os canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. Essas instâncias preveem, em seu caráter jurídico-administrativo, a ampliação da soberania popular para além do sufrágio universal, sendo também recentes espaços de negociação e inter-relação em torno das relações da sociedade civil e do Estado e a combinação da democracia direta e indireta (GOHN, 2001; AVRITZER; PEREIRA, 2010).

Os Conselhos Gestores passaram a ser vistos como instrumentos públicos de controle social e da participação cidadã, nos quais traziam em seus paradigmas novas formas de se pensar políticas públicas sociais e urbanas juntamente com o cenário político institucional. Na concepção de Gohn (2007):

Os conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente. As novas estruturas inserem-se na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos, portanto, por representantes do poder público e da sociedade. (GONH, 2007, p. 84).

Há, ainda, a mesma caracterização dos conselhos gestores como espaços que se inserem na estrutura pública, vinculadas no poder executivo, tendo a denominação, por Avritzer (2002) e Teixeira (2000), de estruturas híbridas.

Todo esse processo se insere num movimento maior de constituição de uma esfera pública, poderia ser melhor caracterizada como esfera pública ampliada, uma vez que é uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical. Estamos entendendo esfera pública híbrida como espaço de interação entre Estado e sociedade inserido nas instituições estatais. (TEIXEIRA, 2000, p. 103).

Os conselhos gestores podem ser classificados conforme sua forma de intervenção e caracterizam-se como: (i) consultivos – têm a responsabilidade de

emitir opiniões e apreciar determinados assuntos que são apresentados aconselhamentos; (ii) normativos – reinterpreta as normas vigentes como também as criam; (iii) fiscalizatório – têm como característica fiscalizar projetos, programas de governo, bem como contas públicas e emitir parecer ou análise sobre o conteúdo; (iv) deliberativos – a eles compete o caráter decisório e têm maior poder de exigência do cumprimento das resoluções emitidas. É comum que os conselhos tenham a combinação de formas de intervenção e as distinções de suas competências são previstas em leis específicas e regimentos internos.

Ainda, os conselhos gestores de políticas públicas são analisados como inovações por indicarem a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras na direção da governança democrática e consistem em novos instrumentos de representação e participação.

Ao analisar sobre o quantitativo de conselhos de políticas públicas no Brasil, no levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010), constata-se a existência de 43.156 conselhos municipais. Destaca-se que em tal somatória não estão contabilizados os conselhos federais e estaduais. Numa média total da somatória dos conselhos, o Brasil possui hoje ao menos 43.192 conselhos nas mais diversas áreas e âmbitos de atuação se contar com os conselhos nas três esferas de governo (ROJAS BUVINICH, 2014, p. 66).

O desenho institucional dos conselhos gestores de políticas públicas têm pautado debates distintos, que variam desde a valorização de seu caráter inclusivo, na possibilidade de dar voz aos atores alijados historicamente, de seu viés emancipatório, e ao revés, a compreensão pautada no entendimento de que esses conselhos são espaços *pro forma*, estrangidos pelas lógicas tecnicistas, burocráticas e na defesa de interesses de grupos restritivos.

Ao falar sobre a articulação entre Estado e sociedade, Avritzer (2011) remete que apesar de existir uma imensa gama de conselhos, questiona-se até que ponto esses espaços têm contribuído na formulação e no acompanhamento das políticas públicas?

Algumas pistas apontadas por Maricato e Santos Junior (2007) instigam a análise ao caracterizar que de fato os espaços dos conselhos dão visibilidade aos conflitos e constroem novos paradigmas de consciência e organização social. Mesmo com essa constatação, não se podem ignorar as relações históricas

manifestas na construção da política brasileira no século XX e XXI, que indicam a “[...] falta de transparência, distância entre retórica e ação, arbitrariedade, clientelismo e privilégios decorrentes da privatização da coisa pública, dominação ideológica (presente na linguagem técnica) que mascara a lógica das intervenções e ações” (MARICATO, SANTOS JUNIOR, 2007, p. 2).

Destarte, o desenvolvimento dos processos de democratização da sociedade brasileira leva em si heranças apoiadas em bases conservadoras, patriarcais, patrimonialistas e também na herança da participação popular, apoiada ao movimento de militantes políticos, aos princípios e defesa de pautas coletivas dos direitos sociais, motivados pela concepção de justiça social, de dar voz aos interesses das camadas populares excluídas e na construção de uma ordem social sem exploração.

O que se conjuga em tais efeitos, ao se aproximar na avaliação sobre os conselhos, é conseguir compreender que esse complexo de posições e disputas antagônicas manifesta-se no mesmo contexto carregado de sentidos e ações que se misturam na trama das relações sociais.

Desse modo, para apreender tal dinâmica, reforça-se a relevância em examinar a implementação e o funcionamento sobre essa institucionalidade, os elementos complexos que a compõem, sua dinâmica interna no estabelecimento das relações de conflitos de interesses e defesa de projetos societários distintos.

Avaliar então o impacto da sociedade sobre o desempenho dos governos (governance) é uma tarefa que não pode se apoiar num entendimento abstrato, como compartimentos separados, mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa, inclusive aquilo que une ou opõe as diferentes forças que a integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas: aquilo que aqui está sendo designado como projetos políticos. (DAGNINO, 2002, p. 282).

Com relação à exposição de Correia (2006), a autora aponta algumas possibilidades de análise de arranjos teóricos e políticos que têm embasado o debate sobre os Conselhos e a participação popular. Por primeiro, baseada no aparato teórico de Gramsci, parte da contradição de classes, visualizando os conselhos como arenas de conflitos, em que grupos diferentes estão em disputa. Nessa perspectiva, o consenso implica dissenso e contradição. A segunda baseia-se na concepção de consenso de Habermas e dos neo-habermasianos e considera os conselhos como espaço consensual, em que grupos com diferentes interesses

convergem, por meio de pactuações, para o benefício de todos. A terceira é influenciada pela visão estruturalista althusseriana, que nega a historicidade e a dimensão objetiva do real, analisando o Estado e as instituições como aparelhos repressivos da dominação. Nesse ponto de vista, os conselhos são concebidos como espaços de cooptação de forças do Estado e a inserção dos movimentos sociais é advertida. A quarta posição é a representada pela tendência neoconservadora da política que questiona a democracia participativa, defendendo apenas a democracia representativa. Recusa os conselhos, por considerá-los canais de participação incompatíveis com esta última proposta (CORREIA, 2006, apud BRAVO; SOUZA, 2002, p. 10).

Os Conselhos têm sido objeto de atenção das mais diversas áreas de estudo e recorrente de investigação por diferentes literaturas brasileiras que buscam contribuir sobre as suas práticas e potenciais democráticos (TATAGIBA, 2002; AVRITZER, 2002; GOHN, 2004; DAGNINO 2002).

Dagnino (2002) indica o potencial participativo dos Conselhos, mas ressalta que as políticas que resultam da participação da sociedade e do governo nas instâncias de gestão democrática têm uma dimensão limitada, restritiva, ineficaz, se não assumirem um caráter igualitário universalizante e global. Não atuam no planejamento e em decisões mais amplas que possam ter um impacto significativo na estrutura da sociedade (DAGNINO, 2002, p. 299).

Diante o exposto, concebe-se que os conselhos são espaços de participação estruturados no âmbito do poder público, que incorporam em sua materialidade a disputa de interesses diversos, como *lócus* do fazer político, como espaços contraditórios, permeados pelo conflito e pela defesa de projetos sociais distintos.

Desse modo, ao compreender como se dá a processualidade histórica e a institucionalidade dos Conselhos gestores, é possível criar subsídios de análise para o entendimento de como se consolidam suas regras, procedimentos, sua realidade operacional, que determinam a atuação e dinâmica desses canais participativos.

3 POLÍTICA URBANA E GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES

3.1 POLÍTICA URBANA NO CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO BRASILEIRO

O último dado censitário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2010) mostra que atualmente 85% da população brasileira vivem nas cidades, sendo registrado que até o final da década de 1930 esse percentual não passava de 15%. Na constituição das cidades brasileiras, os problemas do crescimento acelerado e a construção social desigual do espaço propagaram e materializaram-se em diversas expressões, sendo pela precariedade habitacional, segregação socioespacial, degradação ambiental, problemas de infraestrutura, que passaram a retratar e reproduzir um quadro de injustiças e desigualdades sociais na questão urbana¹¹.

Para Lefebvre (1972), o conceito de cidade formula-se como “[...] um objeto espacial que ocupa um lugar e uma situação, a construção das cidades está relacionada à materialidade resultante das práticas sociais: é a realidade presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico” (LEFEVRE, 1972, p. 65). Carlos (2005) ainda identifica a cidade como espaço físico no qual as pessoas vivem, circulam, trabalham, moram, arquitetando e transformando o ambiente de acordo com suas necessidades e interesses.

Tais conceitos indicam a cidade como o resultado de um complexo e contínuo processo de produção do espaço, que envolve diferentes forças e projetos societários distintos e uma diversidade de agentes sociais, os quais moldam as políticas públicas urbanas.

Desse modo, as políticas urbanas representam, portanto, uma concepção de projeto de cidade. A política urbana abrange “[...] o produto de contradições urbanas, de relações entre diversas forças sociais quanto ao modo de ocupação, ou de produção do espaço urbano” (LOJKINE, 1997, p. 57).

Também se ressalta que a política urbana é uma política pública e de tal modo segue a estrutura de intervenção do poder público em relação às intersecções

¹¹ Sobre produção social do espaço urbano, há mais contribuições na leitura de Maricato (2012), Ribeiro, (1997); Santos Júnior, (1997) e Ferreira (2005).

sobre as cidades, no ciclo que abrange: (i) formação de agenda; (ii) plano de governo; (iii) processo de tomada de decisões, (iv) implementação e (v) avaliação da política. É destacado aqui o conceito de Dye (1984) sobre a política pública baseada no que “[...] o governo escolhe fazer, ou não fazer” (DYE, 1984, p. 2).

Referente à formulação do planejamento urbano no Brasil, a escolha do que fazer ou não fazer na formulação da política e planejamento da cidade está relacionada a disputas de projetos, intencionalidades, ideologias, interesses diversos que interferem diretamente na formação e no desenvolvimento das cidades.

A urbanização no Brasil é um fenômeno que envolve diretamente o planejamento urbano¹² nas ações que preveem a implementação de infraestrutura e equipamentos públicos. Segundo Hobsbawn (1997), o crescimento das cidades diminuiu drasticamente a população rural. Dentre os aspectos que influenciaram esse fato no início do século XX, além da industrialização no país, foram a estruturação fundiária urbana, a ampliação do proletariado, a expansão urbana que gerou a aglomeração populacional acelerada e a necessidade de ampliação de equipamentos públicos e de planejamento, a fim de adequar as cidades às novas relações da produção e poder no país.

Ainda há a visão de Deak (1999) sobre o processo de urbanização no Brasil, em que observa:

[...] foi a partir do segundo quartel do século XX que a escala alcançada pela urbanização começou a provocar iniciativas por parte do Estado e modificações na administração pública. Um dos resultados nesse sentido é o aparecimento de uma nova atividade governamental com a finalidade específica de tratar dessas novas entidades que estavam surgindo: as aglomerações urbanas. É o planejamento e, particularmente, do planejamento urbano, cujos primórdios podem ser situados no Estado Novo – no advento do qual Otávio Ianni via, significativamente, a consolidação de ‘uma vitória importante’ [...] da cidade sobre o campo. (DEÁK, 1999, p. 12).

No final do século XIX, datam os primeiros registros de cortiços e ocupação dos morros cariocas com as moradias populares. Mesmo que as cidades ainda não fossem regidas pelas dinâmicas do capitalismo industrial avançado, já tinham enquanto marca a diferenciação socioespacial, pela qual a população mais pobre, via de regra, era excluída para as áreas menos privilegiadas e sem infraestrutura.

¹² A respeito do planejamento urbano, a conceituação de Dror (1997) define “[...] é o processo de preparar um conjunto de decisões para ação no futuro, dirigida à consecução de objetivos através dos meios preferidos” (DROR, 1973, p. 323).

Desse modo, Ferreira (2005) explicita que surgem as experiências de ações pautadas na higienização social¹³, com o afastamento das classes populares para áreas que não seriam utilizadas e de interesse das elites locais. Por essa razão, as primeiras grandes intervenções urbanas estatais visaram criar uma nova imagem da cidade, em consonância com os modelos estéticos europeus. Nesse processo, “[...] as elites buscavam afastar de suas vistas – e das vistas do estrangeiro – o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas, mestiço. As reformas urbanas criaram uma cidade ‘para inglês ver’” (RIBEIRO; SANTOS, 1981, apud FERREIRA, 2005, p. 5).

Essas evidências mostram que:

Não foi só o governo. Mas a sociedade brasileira em peso embriagou-se, desde os tempos da abolição e da república velha, com as idealizações sobre progresso e a modernização. A salvação parecia estar nas cidades, onde o futuro já havia chegado. Então era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos... Não aconteceu nada disso, é claro, e, aos poucos, os sonhos viraram pesadelos. (SANTOS, 1986, p. 2).

Para Villaça (1999), no artigo no qual fala sobre a contribuição para a história do planejamento urbano, este processo no Brasil pode ser dividido em três principais períodos: (i) o primeiro inicia-se no final do século XIX, por volta de 1875 e vai até o ano de 1930, em que o planejamento urbano é marcado pelos planos de embelezamento e melhoramentos da cidade, herdeiros da forma monumental que exaltava as elites e destruiria a forma de organização do espaço colonial; (ii) o segundo período segue de 1930 até por volta de 1992 e é marcado pelo planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para resolver problemas urbanos, que muda o foco da cidade bela para a cidade eficiente; (iii) após 1992, inicia-se o terceiro período, que perdura até o fim do século XX, sendo marcado por princípios da reforma urbana, como um instrumento de politização, mas também se desgasta, em virtude das possibilidades de manipulação e desviados por setores reacionários que dominam a produção do espaço.

¹³ O discurso da higienização social se pautava em “varrer” as classes populares e estabelecia padrões de valores, crenças e comportamentos fundamentados na razão e em parâmetros científicos que valorizavam a centralidade da cidade europeia (diga-se cidade modelo). Essa metodologia de estabelecer o certo e o errado julgava os costumes populares como os mais infundados e nefastos que deveriam ser corrigidos pela ação policial (COSTA; ARGUELHES, 2008).

Ao visitar o pensamento de alguns autores que discutem o planejamento urbano na trajetória brasileira, como Ferreira (2005), Maricato (2000), Bonduk e Rolnik (1978) e Villaça (1999), há consenso entre eles de que o processo de urbanização no Brasil é marcado pela lógica da produção desigual do espaço e de que o acesso à terra legal e o direito à cidade de forma ampliada são privilégios de um grupo restrito. As matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbana no Brasil, que preveem a função social da terra e o acesso às cidades como direito de todos, expressam o hiato do que de fato é constatado na permanência da exclusão urbanística de uma parcela significativa da população. Nesse ponto, Maricato (2000) discorre que as incongruências entre o que se prevê no ideário do planejamento urbano e das leis urbanísticas e o que se materializa nas relações da produção dos espaços não condiz. Segundo suas palavras, “nas ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias” (MARICATO, 2000).

A autora ainda reafirma tal pensamento pautado na análise da concepção liberal da igualdade de todos e no princípio do modernismo, mas que o lugar fica fora das ideias no momento em que os planos e leis no Brasil aplicam-se a uma parcela da sociedade, reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. “Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias” (MARICATO, 2000, p. 122). Essa lógica determina o modelo de crescimento urbano do Brasil e o planejamento, pautado pela prioridade das obras viárias e incentivo fiscal, para o transporte individual; implantação periférica e precária de habitação popular; expansão horizontal urbana não planejada; destruição do ambiente natural; aumento de resíduos e poluição pelo consumo humano; manutenção de terrenos, ou seja, resulta naquilo que é denominado como lógica da desordem (KOWARICK, 1975).

Desse modo, ao examinar a urbanização e as ações de planejamento no Brasil, observa-se que esse processo não se deu de forma equânime, pois é evidente a distinção entre os bairros, tanto no que se refere ao perfil da população moradora, como nas diferenças urbanísticas, de infraestrutura, de conservação dos espaços e equipamentos públicos, enfim, o modelo de urbanização no Brasil é produzido em cima das desigualdades. Lojicine (1997) identifica três características principais sobre a urbanização e segregação espacial: (i) a oposição entre o centro e a periferia; (ii) a separação cada vez mais acentuada entre as áreas ocupadas pelas

moradias das classes mais populares e aquelas ocupadas pelas classes mais privilegiadas; (iii) a separação entre as funções urbanas, que ficam contidas em zonas destinadas a funções específicas (comercial, industrial, residencial). Assim, é importante evidenciar que as relações e produções do planejamento urbano não se dão de forma neutra e isenta da influência e interesses de grupos distintos.

Sendo assim, o campo de acepções da política urbana ocorre primeiramente pelo território e pelas pessoas que lá vivem, no conjunto das reproduções sociais e, nesse contexto, o Estado é o intermediário e regulador dessas relações. Logo, as propostas e ações do Estado sobre o urbano podem ser implementadas por distintas formas e meios de apropriação e anseios no que se refere à produção do espaço.

No Brasil, citam-se diversas práticas que envolveram o planejamento e projetos urbanísticos das cidades brasileiras, desde o Estado Novo até o final da Ditadura Militar, na década de 1980¹⁴, mas essas ações não se consolidaram de forma sistemática, estruturada e os planos urbanísticos eram considerados ineficientes.

Desse modo, somente no contexto da Constituição de 1988, o planejamento urbano retomou sua importância normativa e política, adquirindo natureza jurídica e maior formalização no processo de elaboração e tentativa de articulação do planejamento e ações para as cidades. Nessa Constituição é que se incluem, pela primeira vez, dois artigos que tratam sobre a política urbana nos marcos normativos constitucionais brasileiros.

Os artigos 182 e 183 versam sobre a política de desenvolvimento urbano, que tem por finalidade ordenar o pleno avanço das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. O artigo 182 tem como base a previsão do cumprimento e exercício da função social da propriedade, além de objetivar o uso social da terra urbana e incidir em uma distribuição mais equitativa do acesso a ela.

Já o artigo 183, sobre o usucapião urbano, define a posse da área urbana para quem vive em terreno durante mais de cinco anos ininterruptamente, em que a área seja inferior a 250,00 m² e o morador não disponha de outro imóvel. Esse artigo

¹⁴ Sobre os diversos planos de desenvolvimento urbano do Brasil, indica-se a leitura de Leme (1999) e Villaça (1999), sendo caracterizados os planos de embelezamento, planos de conjunto, plano de desenvolvimento integrado, planos sem mapas com poucos efeitos na articulação das políticas voltadas à articulação da questão urbana.

trata indiretamente da possibilidade de ampliar a validade das ocupações no Brasil. Logo, terra sem uso valida o direito de posse legítima, pois está cumprindo a função social da propriedade. Esse dispositivo também deveria ampliar a possibilidade dos processos de regularização fundiária das áreas urbanas e garantir os parâmetros urbanísticos, legais e sociais.

Os dispositivos que preveem os artigos 182 e 183 da Carta Magna definem uma nova fase para a questão das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil. O Movimento da Reforma Urbana foi associado à conquista dessa inclusão, pois exibiram a proposta de emenda com mais de 130 mil assinaturas que previam a inserção, além desses, de diversos outros artigos vetados¹⁵ no capítulo sobre a política urbana na nova Constituição.

Ainda, para a regulamentação dos artigos constitucionais referentes à política urbana, após 11 anos de discussão e acordos políticos, foi instituída a Lei 10.257, de julho de 2001, Estatuto das Cidades. O Estatuto estabelece as diretrizes gerais da política urbana e definição dos instrumentos urbanísticos, que prevê maior poder de controle do poder público sobre a organização urbana e obrigatoriedade da participação social no processo de planejamento das cidades.

Referente à gestão democrática das cidades, sobre os fundamentos da participação popular e controle social, o Estatuto da Cidade representou um grande avanço legal, em que destina um capítulo exclusivo sobre a gestão democrática. Em seu 2º artigo, inciso II, prevê, “[...] que a política urbana deve ser exercida com gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001).

Esses artigos iniciais do Estatuto da Cidade trazem os princípios norteadores da aplicação dos diversos instrumentos constantes dessa lei. O Estatuto, em seu capítulo IV, elenca sobre as mais variadas formas de democracia, que permitem a participação popular, assegurando, no artigo 43, a garantia da participação da população na gestão municipal, que está prevista por meio de debates, audiências,

¹⁵ Sobre os artigos que comentam dos vetos da Ementa Popular do Estatuto das Cidades, cita-se, *Nota política sobre os vetos do Estatuto e as conquistas da reforma urbana* (SAULO JUNIOR, 2001), *Avanços e obstáculos para a implementação do Estatuto da Cidade* (BASSUL, 2010).

consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, e ainda pela composição de órgãos colegiados de política urbana e conferências sobre assuntos de interesse urbano, estas a serem desenvolvidas nas três esferas de governo (BRASIL, 2001). Ainda evidencia a possibilidade de emprego de qualquer outro desenho de participação que se perpetre necessário.

Versa-se, assim, uma nova maneira de conjeturar o exercício do poder político, conjugando instituições representativas com instituições participativas.

Após o Estatuto da Cidade e o momento de efervescência dos processos de democratização da política urbana e gestão articulada do desenvolvimento das cidades, firma-se o compromisso do governo Lula em criar um ministério específico no campo do desenvolvimento urbano e em 2003 foi efetivada a criação do Ministério das Cidades.

Com isso, ocorre uma organização inovadora nas políticas urbanas brasileiras, que trazia como premissa a superação do recorte setorial da habitação para a concepção mais ampla da intersectorialidade urbana. Na análise de Koga (2003, p. 238), a intersectorialidade é entendida como um caminho e perspectiva ampliada para a política pública, a fim de articular estratégias, ações econômicas e macros de forma a incidir nos mesmos territórios conjuntamente.

O Ministério das Cidades fica assim organizado pelos setores: (i) de habitação; (ii) de saneamento; (iii) de infraestrutura, planejamento urbano e ordenamento territorial; (iv) política nacional de transporte e mobilidade. Cada setor tem responsabilidade na elaboração e implementação de políticas e programas urbanos.

Para os atores ligados ao movimento social pela reforma urbana, a criação do Ministério das Cidades representava a possibilidade de avançar na democratização da gestão urbana, fazendo dela um dos pilares institucionais de sua agenda, ampliando os espaços de democracia participativa, até então experimentados sobretudo no âmbito local. A resposta a esta demanda, no interior do processo de organização do Ministério, se deu através da constituição de um Conselho Nacional das Cidades como parte integrante de sua estrutura e elemento central na formulação e negociação de políticas, e no qual tanto setores governamentais (dos três níveis de governo) como os segmentos da sociedade civil (setor empresarial,

sindicatos, organizações profissionais, ONGs, entidades acadêmicas e de pesquisa e movimentos populares) são representados, eleitos através de assembleias por segmentos, entre delegados presentes em Conferências Nacionais. (ROLNIK, 2009, p. 35).

Desse modo, a estruturação da política urbana indicava o arranjo de ações governamentais que assumissem propostas e estratégias capazes de universalizar o acesso a bens urbanos, além de superar a cultura de fragmentação da gestão com ampla participação popular nos processos decisórios.

Após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, ocorre a I Conferência da Cidade e nessa conferência fica indicada a criação do Conselho das Cidades – Concidades. Essas instituições deram início à construção de uma estrutura normativa e representativa na política nacional de desenvolvimento urbano. O Ministério das Cidades, a Conferência das Cidades e o Concidades davam início à estrutura que previa o desenvolvimento da política urbana no Brasil.

Além das estruturas citadas, há a previsão da organização do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU). O indicativo da estruturação do SNDU foi deliberado em reunião da primeira gestão do Concidades Nacional. O projeto de lei que prevê a organização do SNDU tem como dispositivos gerais: (i) políticas de incentivo à implantação de instrumentos de promoção da função social da propriedade; (ii) instrumentos de participação e controle social no SNDU; (iii) a estruturação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU); (iv) instrumentos e políticas de integração intersetorial e territorial.

O projeto de lei também prevê os objetivos indicados na implementação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, em que se destacam: (i) a redução do déficit habitacional; (ii) o acesso universal do saneamento básico e gestão integrada da política; (iii) a ampliação da mobilidade urbana, priorizando o transporte coletivo e os não motorizados, (iv) a promoção da melhoria de qualidade de planejamento e gestão do território; (v) a democratização do acesso à informação e (vi) a promoção da melhoria da qualidade ambiental urbana.

Apesar da estrutura política e organizativa do Estado frente às ações de planejamento urbano, questiona-se até que ponto tais marcos políticos e organizativos contribuíram de forma decisiva para a modificação dos processos de

exclusão socioespacial, tornando as cidades brasileiras mais inclusivas, com melhor infraestrutura e acesso a bens produzidos coletivamente.

Desse modo, a análise sobre a organização da estrutura e ampliação de poder de controle para o governo tem se colocado na contramão da tendência neoliberal que difunde as ideias de minimização do papel do Estado. Ficam evidentes, ainda, os processos de expansão do capitalismo, na defesa cada vez mais ampliada da terra enquanto mercadoria “[...] a mais acabada materialização territorial e espacial das contradições do sistema produtor de mercadorias” (BURNETT, 2012, p. 101) estão em oposição com o discurso e normas que regem a política urbana após a constituição de 1988.

Ribeiro e Cardoso (2003, p. 109) expõem que a política de investimentos urbanos no Brasil tem sido orientada pelos interesses do setor econômico, apontando que a agenda da contratação de obras públicas pelo Estado efetivamente tem atendido com maior prioridade aos interesses específicos das empreiteiras e de grandes projetos de desenvolvimento urbano, em prejuízo das necessidades da maioria da população.

Para Harvey (2005), o modelo de cidade pautado na lógica capitalista produz lucrativos e segregados espaços voltados ao consumo de apenas uma parcela da sociedade, a qual já é privilegiada. Esse modelo de cidade possui alicerce dentro da lógica do empresariamento das cidades (HARVEY, 1996). O empresariamento urbano caracteriza-se, principalmente, pela parceria público-privada, tendo como objetivos políticos e econômicos imediatos muito mais o investimento e o crescimento econômico por meio de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico (HARVEY, 1996, p. 53); e pela mundialização financeira do capital, compreendida como um novo regime de acumulação predominantemente financeiro e globalizado que incide em tornar as cidades mais atraentes para receber investimentos externos, sendo um importante instrumento para o desenvolvimento capitalista recente (CHESNAIS, 1993).

Na construção das cidades, a definição desses procedimentos materializa-se no cerne da burocracia e na gestão do território, permeada por redes de influência que articulam diversos setores empresariais, mandatos parlamentares e partidos políticos, já que empreiteiras de obras públicas, concessionárias de serviços,

incorporadoras e construtoras são os maiores financiadores de campanhas eleitorais (ROLNIK, 2007, p. 38).

Assim, o planejamento, a gestão das cidades e a política urbana compõem um arquétipo de diversas nuances que se consolidam no embate, enfrentamento e disputa de múltiplos projetos políticos no interior do Estado, nas relações de poder de atores e organizações e na materialidade do exercício da democracia no país que estão em permanente disputa.

3.2 DIREITO À CIDADE E A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA URBANA

A Carta Mundial de Direito à Cidade, produzida pela articulação do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006, trata sobre as premissas do direito à cidade “[...] como um direito coletivo de todas as pessoas que moram na cidade, a seu usufruto equitativo dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social” (OIDC, 2006).

Tal apontamento busca estabelecer compromissos e medidas que devem ser assumidos pela sociedade civil, pelos governos locais e nacionais, parlamentares e pelos organismos internacionais, tendo entre seus princípios:

- a) Exercício pleno da cidadania: realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo dos habitantes da cidade em condições de igualdade e justiça, assim como o pleno respeito à produção social do hábitat.
- b) Gestão democrática da cidade. A cidade é uma construção coletiva, com múltiplos atores e processos. Deve ficar garantido o controle e a participação de todas as pessoas que moram na cidade, através de formas diretas e representativas no planejamento e governo das cidades, privilegiando o fortalecimento e a autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares.
- c) Função social da cidade e da propriedade urbana. Entende-se como prioridade do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. Todas as cidades têm direito a participar na propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis. (CIDADES, 2014).

Desse modo, os três princípios básicos do direito à cidade que estão formulados no documento envolvem pautas coletivas e consensos que impetram nas demandas do movimento da reforma urbana no Brasil. Constata-se que esse

movimento acontece ao compor um quadro que vai se desenhando a partir de interações múltiplas, com múltiplos sujeitos, coletivos, organismos nacionais e internacionais, que vão desenhando consenso em torno de objetivos comuns.

Assim, pretende-se situar como são formuladas as pauta comuns pelo direito à cidade e traçar um breve histórico das relações e as múltiplas interações do que se denomina como movimento da reforma urbana no Brasil¹⁶. Afirma-se que o movimento da reforma urbana tem, enquanto marco histórico, o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, que ocorreu em 1963. O Seminário apostou em refletir sobre parâmetros para demarcar o crescimento das cidades que começava a se delinear e nesse evento produz-se um documento que previa um conjunto de medidas estatais, visando o justo uso do solo urbano, a ordenação das aglomerações urbanas e o fornecimento de habitação digna para a população. A definição do documento previa como a Reforma Urbana:

Um conjunto de medidas estatais, que coloca a Reforma Urbana como atribuição do governo federal; solo urbano, ou terra urbana, que estava no cerne ou na origem do problema, deveria ter seu uso de forma justa, numa alusão à especulação imobiliária que deveria ser combatida; ordenação e equipamento das aglomerações pressupunham um planejamento físico das cidades; e por fim, fornecimento de habitações a todas as famílias, que foi o problema inicial que gerou os debates que agregaram questões mais complexas, e que deveria ser direito de todos. (RIBEIRO; PONTUAL, 2009).

A articulação inicial dessa frente foi desmobilizada diante do golpe da Ditadura Militar de 1964. Tal golpe interrompeu as reclamações das organizações populares em torno da reforma urbana, suprimindo as ações participativas e reivindicatórias de diversas redes por um planejamento urbano centralizador e tecnocrático.

Desse modo, a retomada das reivindicações coletivas no que se denomina como reforma urbana é reiniciada na metade dos anos de 1970 e promove, com outras frentes, o movimento de democratização do país, sendo levantadas bandeiras

¹⁶ É importante evidenciar que apesar do movimento da reforma urbana ser caracterizado como o maior movimento articulado em torno da questão urbana no Brasil, há outras diversas lutas, organizações e coletivos que se entrelaçam (ou não) com as bandeiras e representações coletivas que impactam nas interações políticas em torno da construção das cidades. Citam-se algumas organizações no cenário da democratização do país: Movimento pelo Transporte Público, Movimento de Associações de Moradores, Movimento dos Desempregados e outras diversas formas identificadas no Brasil na atualidade: Movimento Passe Livre, Comitês Populares da Copa e Olimpíadas, Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, entre outros.

de luta na construção do direito a ter direitos, no acesso aos bens produzidos coletivamente nas cidades e na participação popular.

O movimento articulado, denominado como reforma urbana, define diversas pautas formadas por esses coletivos sociais, produzindo uma interface com as demandas, pleitos e desejos dos diferentes grupos na cidade e incidência de ações diretas de embate, disputa e negociação com o Estado.

Santos (2002) e Santos Junior (2001) advertem que as pautas do movimento pela reforma urbana brasileira desde os anos 1980 vêm arquitetando um diagnóstico em torno da produção e gestão das cidades e propõe uma agenda centrada: (i) na institucionalização da gestão democrática das cidades; (ii) na municipalização da política urbana; (iii) na regulação pública do solo urbano com base no princípio da função social da propriedade imobiliária; (iv) na inversão de prioridade no tocante à política de investimentos urbanos.

A partir de 1987, há um processo de reconfiguração do movimento pela Reforma Urbana, que resultou na formação do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). O FNRU é uma rede articulada de diversos coletivos sociais, composta por entidades de todas as regiões do país e coordenado por um conjunto de organizações. O FNRU tem incidido desde interações diretas com o Estado; na inserção de atores que compõem o FNRU em instituições participativas, como conselhos e conferências; na organização de cursos de capacitação; na discussão e elaboração de planos diretores; em propostas de projetos de leis que incidiram na Constituição de 1988, Estatuto da Cidade; na defesa da institucionalização de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, entre outras.

Em exame sobre a incidência do FNRU no desenho e na implementação das políticas urbanas nacionais, Orlando dos Santos Junior (2009) realiza análise, em que busca responder: Em que medida as propostas presentes na agenda do FNRU foram incorporadas pelo governo? Apesar de sua análise indicar êxito em algumas ações de estratégia coletiva, ressaltam-se as diversas incertezas à construção e à sustentação de uma agenda alternativa para o enfrentamento das desigualdades sociais nas cidades e, ainda, a disputa de conflitos de interesses.

Entre os principais impactos, aponta os indícios da continuidade de fragmentação das políticas urbanas, em que se avaliam as falhas no que deveria se

constituir uma política nacional de desenvolvimento urbano (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2007).

A nosso ver, é a combinação particular destes elementos, em suas relações com a herança pesada da lógica de gestão do território excludente e predatória, que têm ditado as marchas e contramarchas da agenda da Reforma Urbana no país. Se, por um lado, ela não logrou constituir uma base de sustentação política para incidir profunda e amplamente na dinâmica estatal assim como relações entre sociedade política e sociedade civil de forma a promover a gestão das cidades na direção de um espaço mais coeso, incluyente e sustentável, por outro, tem sido uma fonte permanente de tensionamento e inovação cultural introduzida pelos atores sociais, que ampliou do ponto de vista territorial e político o espaço da democracia brasileira. (ROLNIK, 2009, p. 37).

Diante de tais inflexões, considera-se relevante pontuar o movimento organizativo do FNRU, em que se retoma aqui a concepção de Dagnino (2004) referente à noção de projetos políticos. A autora cita que há uma unidade entre ação e a representação, assim, à noção de projetos políticos não se reduzem somente estratégias de atuação em sentido conciso, mas expressam, veiculam e produzem significados que integram nuances culturais mais amplos. “Um projeto por um lado implica num horizonte mais ou menos aberto de possibilidades, estruturado em narrativas existentes, mas também em orientação, missão, num engajamento autoconsciente de um futuro transformável” (MISCHE, 2001, apud, DAGNINO, 2004).

Nesse sentido, no contexto de organização do FNRU, há um ideário consensuado (FARIA, 2012) que busca sustentar o projeto da reforma urbana a partir de concordâncias e são investidos empenhos expressivos para conduzir os debates internos, no pacto entre as visões distintas e interação entre os diversos sujeitos. Assim, é necessário compreender como são arquitetados os repertórios de ação coletiva, a forma de geração dos processos de coesão, construção de identidades e as interpretações que fazem os atores criarem as aceitações nas diferenças, pois os consensos formados nos movimentos sociais também são aprofundados de disputas.

No texto de Gusso (2013), denominado *Pelas ruas e gabinetes: amplificando os frames*¹⁷ da Reforma Urbana no Brasil, o autor busca trazer a reflexão sobre

¹⁷ O conceito básico de *frame* indicado por Erving Goffman (2012) corresponde a quadros interpretativos. Assim, articulam-se estratégias e ações com base no enquadramento coletivo da

como é definida a agenda da reforma urbana e a experiência e contrapontos entre diversos atores sociais em torno de diagnósticos e que caminhos devem ser seguidos para mudança da questão urbana no Brasil.

Em relação à atualização do ideário da reforma urbana, é perceptível que os quadros mobilizatórios continuam em disputa, sendo mediados por análises pessimistas e otimistas, mas que refletem diferentes entendimentos sobre a forma de realizar o projeto político da reforma urbana. Se, por um lado, o diagnóstico é ponto “pacífico”, os quadros de prognóstico e os quadros de mobilização refletem a própria diversidade de atores que compõem o FNRU, sendo o grau de consenso, portanto, variável. (GUSSO, 2013, p. 25).

Dessa forma, argumenta-se a contradição entre o predomínio do discurso do direito à cidade e a permanência da cidade como negação do direito, fundada não apenas no confronto com ideologias, mas nas desigualdades constituídas historicamente de produção de espaços e nos próprios limites e justificação de valores e autoridades do planejamento urbano politizado (FARIA, 2012).

Boa parte dos atores e movimentos sociais ligados à conquista do direito à participação investiu no aprofundamento e na proliferação de espaços participativos. E esse investimento se deu com base em múltiplas trajetórias, relações, filiações e cruzamentos institucionais: seja a partir de redes e movimentos sociais ou de ONGs, seja fazendo parte de quadros partidários ou executivos, nos casos de vitórias eleitorais municipais, estaduais e federais, seja transitando entre o movimento, o partido e o governo, a participação foi fomentada e crescentemente institucionalizada pela ação daqueles e de outros atores do chamado campo democrático-popular. (SWZAKO, 2012, p. 14).

Na pesquisa do Inesc/Pólis, um dos trechos da investigação tem como título “Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia”. Nesse texto, Swzako (2012) propõe investigar com conselheiros nacionais de diversas temáticas se vale a pena apostar nos espaços de participação e por quê.

Em síntese, o trabalho mostra o desenho institucional que configura os canais participativos investigados como produto de conquistas de peso, de derrotas parciais

realidade, delineando um fator com potencial de explicar o nascimento e o desenvolvimento de identidades políticas. Para isso, unem-se esforços conscientes e estratégicos desenvolvidos por grupos para formar um entendimento compartilhado do mundo e de si, que motiva e legitima as ações coletivas. Para a formação dos quadros são identificadas três fases distintas: (i) diagnóstico – identificação de problemas e atribuição de causas e responsáveis; (ii) prognóstico – réplicas ou alternativas de recursos necessárias para reverter uma situação e (iii) mobilização – construção de motivos para engajamento e ação.

e de desencantos variados. Os atores do “campo democrático” confirmaram não só uma crítica da participação institucionalizada, mas também uma autocrítica daquilo que eles próprios esperavam dessa participação e das estratégias e alianças por eles travadas nos canais participativos para satisfazer seus anseios.

Com isso, os desafios da participação impressos no movimento da reforma urbana criam relevos entre o possível e o utópico, os encantos e desencantos que vão sendo traçados no campo da gestão democrática das cidades e nos princípios do direito à cidade, que ainda, conforme as constatações de tais experiências, estão mais intuídos do que assumidos.

3.3 BREVE HISTÓRICO DOS CONSELHOS DAS CIDADES

A participação ampliada na definição da política nacional de desenvolvimento urbano envolve diversos atores na possibilidade de influência na política, de tomada de decisões e nas articulações relacionadas à gestão democrática das cidades brasileiras. Entre os espaços de participação ampliada, os conselhos das cidades são instâncias participativas que merecem destaque, sendo observados como *lócus* do exercício de poder e da ação coletiva (SANTOS JÚNIOR; MARICATO, 2007; ROLNIK, 2009; BRASIL; RODRIGUES, 2011).

Os conselhos das cidades tiveram sua implementação tardia em relação aos demais conselhos de políticas públicas e confirmam-se como uma experiência recente nas inovações democráticas brasileiras. Desse modo, o Conselho das Cidades tornou-se uma das diretrizes a serem adotadas na condução da política urbana, com a proposta de garantir a participação dos atores sociais de forma expandida, no que se refere ao direito à cidade e à gestão democrática. Assim, os conselhos das cidades integram na perspectiva da participação cidadã, que conforme mencionado, caracteriza a articulação entre diversos segmentos da sociedade civil e Estado, no processo de criação de uma nova dinâmica para a gestão participativa no âmbito das cidades.

Apesar da experiência da participação ampliada entre diversos atores da sociedade civil ser recente, é importante evidenciar que ocorreram anteriormente

tentativas articuladas para a gestão das cidades, que buscou estruturar de forma conjugada a política nacional de desenvolvimento urbano pelas institucionalidades da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, em destaque o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Essa estruturação ocorreu no momento da Ditadura Militar no Brasil, sendo estabelecido pelo Decreto-Lei n. 1.754/79 o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), que era presidido pelo Ministério do Interior e integrado pelos secretários gerais da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), dos Ministérios da Fazenda, Transportes, Indústria e Comércio, Comunicações, Justiça e Interior, um representante do Ministério da Aeronáutica, pelos presidentes do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e mais cinco membros nomeados pelo Presidente da República, como órgão colegiado estatal

Tal conselho tinha como finalidade propor a política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhar sua execução, de acordo com as diretrizes e prioridades estabelecidas nos planos nacionais de desenvolvimento territorial.

Art. 3º Compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, para os fins mencionados no artigo 1º:

- I - propor diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano;
- II - propor os programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e a programação do apoio financeiro oficial ao desenvolvimento urbano;
- III - propor a programação anual do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 6.256, de 22 de outubro de 1975, e de outros recursos destinados a programas de desenvolvimento urbano, a serem despendidos diretamente pela União ou transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente os relativos a habitação, saneamento, áreas industriais, transporte urbano e administração metropolitana e municipal;
- IV - propor os instrumentos fiscais, financeiros e creditícios;
- V - propor a legislação básica e complementar;
- VI - expedir normas e diretrizes. (BRASIL, 1979).

O CNDU debruçou-se na tarefa de criar alguns instrumentos normativos para facilitar a gestão das cidades. Em 1980, o CNDU foi extinto, mas é importante enunciar essa experiência no sentido de indicação da participação articulada de atores e órgãos do Estado, sendo esta uma experiência precursora do Conselho das Cidades. Identifica-se que essa estrutura tenha a presença mais atuante da União

nas atividades urbanas e não promoveu a conformação de uma política urbana mais integrada (AZEVEDO, 1994, p. 250).

Mediante o novo desenho participativo previsto na Constituição de 1988 e ainda especificado no Estatuto das Cidades em 2001, o Conselho Nacional das Cidades (Concidades) é formado a partir da deliberação da primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003. Esse conselho foi regulamentado pelo Decreto 5.031, de 2 de abril de 2004, e posteriormente por meio das Resoluções n. 13, de 16 de junho de 2004, e a Resolução n. 25, de 18 de março de 2005, que apresentavam as recomendações para a constituição dos conselhos estaduais e municipais das cidades.

A proposta de representação do Concidades Nacional é definida pela inclusão de diferentes segmentos sociais, entre os quais os trabalhadores, as organizações não governamentais (ONGs), instituições acadêmicas, movimentos sociais, empresários e o poder público, incluindo os governos federal, estadual e municipal. Esse desenho deve ser seguido pelos estados e municípios, adotando a mesma composição do conselho nacional e constituir-se em instâncias permanentes, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras. As atribuições desses conselhos são previstas em: “Incentivar a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional de conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos níveis municipais, regionais, estaduais e do Distrito Federal” e de “Criar formas de interlocução entre os conselhos das cidades, nos âmbitos nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal, estimulando a troca de experiências” (BRASIL, 2004).

Segundo dados do IBGE (2012), o Brasil possuía 1.231 municípios com conselho municipal de política urbana, o equivalente a 22,1% do total de municípios. Embora baixa, essa proporção representou um crescimento de 68,3% quando comparado com 2005, em que os conselhos de política urbana estavam presentes em apenas 731 cidades, o que corresponde a 13,1% do total anterior. Também se confirma a composição de diversos conselhos com práticas semelhantes ao das cidades, além de evidenciar que os conselhos não seguem uma nomenclatura geral e que existem diversas identificações, como: Conselho de Desenvolvimento Urbano, Conselho de Desenvolvimento Territorial, Conselho das Cidades, Conselho de Gestão Urbana, entre outros.

Mesmo com o indicativo de constituírem-se como instâncias permanentes, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras, grande parte dos conselhos das cidades não tem poder de deliberação, não há definições claras em deliberar sobre o que e quando. O Conselho Nacional das Cidades tem a previsão de competência como deliberativo, mas o decreto de criação do conselho estabelece este caráter somente em relação à regulamentação do próprio funcionamento e à organização das conferências, pois em relação às atribuições de formulação das políticas urbanas foi determinado o seu caráter apenas consultivo. Mesmo assim, as deliberações foram aprovadas na forma de recomendações e a implementação das resoluções ocorreu somente, via de regra, nas que incidiam diretamente no Ministério das Cidades (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2006).

No contexto do Paraná, segundo a informação do Paraná Cidades 2014, a implementação dos conselhos deu-se a partir das leis dos planos diretores municipais. Em levantamento preliminar, no Estado existem 329 municípios com conselhos da cidade, ou similares, no total de 399 municípios.

No processo de identificação dos conselhos das cidades instituídos no Paraná, verificou-se o total de 43% dos conselhos que têm como prerrogativa o caráter “deliberativo”, totalizando 142 dos 329 municípios.

Ainda na constatação do Paraná Cidades, foi identificado que não consta nos decretos e nas leis dos conselhos que têm caráter deliberativo, sobre o que deliberará e não há identificação detalhada referente ao processo de funcionamento e efetividade desses canais de participação.

Na análise de Maricato e Santos Junior (2007), para os conselhos das cidades se instituírem enquanto uma esfera pública ampliada, é importante pontuar os desafios que devem ser enfrentados para a democratização da política de desenvolvimento urbano. Esses autores, em análise do Conselho Nacional das Cidades, indicam entre os desafios: (i) alguns segmentos sociais importantes ainda não estão representados no Conselho das Cidades, tornando necessário ampliar a participação dos atores sociais de caráter nacional envolvidos nessa experiência; (ii) a articulação para envolver os diversos Ministérios representados no seu interior, de forma a aumentar a capacidade decisória do Conselho, ainda é difícil e não conta com a colaboração articulada dos órgãos; (iii) a inexistência de um sistema ampliado de participação em torno das políticas urbanas, nos Estados e municípios;

(iv) as dificuldades no funcionamento e na divulgação das decisões tomadas para maior conhecimento da sociedade; (v) por fim, reconhecer os limites decorrentes do Decreto Presidencial, que criou e alterou o estatuto institucional-jurídico do Conselho das Cidades, tornando-o uma instância deliberativa, aprovada por lei pelo Congresso Nacional.

Ao argumentar sobre o funcionamento dos conselhos municipais, Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004) discutem como a participação democrática no país está se desenvolvendo e destacam os limites relacionados ao seu funcionamento, que são essenciais serem destacados.

Como ponto crucial reforçado pelos autores, repete-se o fato de que parte significativa dos segmentos sociais, principalmente os mais vulneráveis, não tem sua agenda de demandas representada nessas arenas públicas, exatamente porque não apresentam vínculos associativos com organizações sociais que a representem, o que confirma a importância da compreensão de como se dá o processo de inclusão dos atores nesses canais.

Indicam, ainda, as graves desigualdades sociais e econômicas entre os municípios, que igualmente podem revelar-se como ameaças à inserção desses locais nas instâncias participativas, quiçá sua articulação. Desse modo, o conselho passa a ter um significado muito mais como estrutura burocrática do que de fato uma iniciativa autônoma de Estado e sociedade civil para valorizar sua institucionalidade na formulação das políticas.

Ao examinar esses referenciais sobre o conselho no Brasil, especificadamente o conselho das cidades, remete-se ao texto de Swzako (2012) que ao avaliar os “ganhos importantes” dos Conselhos, encontrou na fala de diversos conselheiros de instâncias participativas distintas as seguintes constatações:

[...] os conselhos têm funcionado como forma de obtenção de informações por parte de lideranças populares. [...] De outro lado, esses fóruns funcionam como tribunas de denúncia. Em abreviação, a respeito dos ganhos da participação, a lista dos desafios, porém, é maior do que a lista das conquistas. (TEIXEIRA, 2008, apud, SWZAKO, 2012, p. 33).

Na institucionalização dos conselhos da cidade, o ideário da gestão democrática, o aprofundamento da democracia e do controle social na política urbana apresentam reconstituições no contexto social, principalmente no campo da

conquista do “direito a ter direitos” e na institucionalização de inúmeros conselhos das cidades implementados no Brasil nos últimos 10 anos. Para além do que se consideram como avanços, não se pode negar que ainda são muitas as contradições que permeiam os caminhos de aprofundamento democrático e do acesso ao direito à cidade em seu sentido mais amplo, relações que vêm se pondo desafiadoras nas disputas políticas no interior do Estado e da sociedade civil.

4 CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE CURITIBA

4.1 PLANEJAMENTO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA URBANA EM CURITIBA

No modelo de planejamento urbano, Curitiba é conhecida mundialmente pelo discurso e pela imagem disseminada de “capital do primeiro mundo”, “capital ecológica”, “cidade do planejamento”, entre outras conotações que valorizam o município com o aparato de “cidade modelo”.

Desse modo, é mister questionar: Qual modelo de planejamento urbano é estimado? Ou ainda, qual modelo de planejamento urbano está em disputa nos projetos políticos que envolvem a produção do espaço?

Ao falar sobre planejamento das cidades e seus modelos, retoma-se a concepção de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) sobre os projetos políticos em disputa em torno de interesses distintos. Nessa análise, parte-se do pressuposto de que existem projetos que circulam na sociedade civil e sociedade política e orientam as ações desses distintos espaços, sendo terreno fundamental entre elas.

Em relação aos diferentes projetos políticos em disputa, ocorre nesses embates o que Dagnino (2004) denomina de confluência perversa. Tal noção caracteriza como exemplo os projetos democratizantes no Brasil, contra os regimes autoritários na perspectiva da participação popular, que têm como pauta os avanços democráticos e, também, os projetos neoliberais que se instalam com diferentes ritmos e cronologias no final da década de 1980, na confluência de manifestações distintas que se dirigem ao mesmo ponto. A perversidade se dá pelo fato de que, apontando em direções diferentes e até antagônicas, os dois projetos utilizam discursos comuns e necessitam da participação de uma sociedade civil ativa e propositiva.

Oliveira (2001), ao investigar a história do planejamento urbano da cidade, traça um contexto institucional e político que afirma que os projetos de planejamento urbano implantados em Curitiba estão relacionados a um projeto de cidade e a padrões institucionais recorrentes ao planejamento urbano no Brasil. Assim, o êxito na aplicação dos planos em Curitiba não deve ser creditado apenas às soluções

técnicas contidas no planejamento, mas também às condições políticas e econômicas que os impulsionaram (OLIVEIRA, 2011, p. 73).

Em breve histórico sobre os planos de Curitiba, destaca-se o Plano Agache (1927-1930), que contemplou a construção de grandes vias (Avenida Perimetral), saneamento (canalização de rios) e organização de centros comerciais, como o alargamento da Rua XV de Novembro. As ações desse plano têm início no período em que o município ressentia-se de problemas, como o congestionamento no tráfego, preocupações com o saneamento, sobretudo, problemas resultantes ao que era denominado como “irracionalidade” do uso do solo, ou seja, a proliferação das favelas (OLIVEIRA, 2011, p. 63).

A criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) ocorreu em 1965, como autarquia e órgão vinculado à administração pública municipal, tendo por finalidade coordenar e monitorar o planejamento urbano da cidade. No ano de sua criação, o IPPUC ficou com a responsabilidade de monitorar projetos da prática do planejamento urbano e de implementar o Plano Preliminar de Urbanismo (PPU).

O PPU foi um plano diretor implementado no município em 1966, cujo objetivo era uma reordenação da cidade, capaz de modernizá-la e prepará-la para o desenvolvimento econômico. O PPU reordenou a cidade em estrutura linear pela implantação de eixos estruturais centro-bairro e de vias rápidas, transporte coletivo e pistas exclusivas. As ações decorrentes desse plano influenciaram no zoneamento e no uso do solo e, ainda, no adensamento populacional nesses eixos, ou seja, grandes prédios ao longo de eixos denominados estruturais lineares. O efeito mais visível desses eixos estruturais lineares foi avaliar um valor suplementar aos espaços centrais já valorizados e gerar um estoque para sua expansão, os quais se tornaram prioritários para os investimentos públicos e privados. Houve também a necessidade de maior infraestrutura viária no município, a ampliação dos empreendimentos verticalizados e a valorização do uso do solo em toda essa extensão.

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

processo de revisão será finalizado com as alterações da Lei do Plano Diretor, previsto para 2015.

Na análise de Souza (2010), equipamentos urbanos planejados devem ser entendidos “[...] como equipamentos de poder, pois atuam dividindo certos espaços, integrando, combinando ou bloqueando outros, reforçando as hierarquias sociais e normalizando comportamentos” (SOUZA, 2001, p. 110).

Na interpretação de Sanchez (2001), o que ocorreu na capital em relação ao planejamento urbano de Curitiba foi o movimento político em disseminar a ideia da cidade de sucesso e promover a reinvenção dos lugares que estavam diretamente associados aos arranjos particulares e relações de interesses. Os governos possuíam necessidade de proporcionar “[...] visibilidade internacional a seus projetos e ações urbanas, visando a um trânsito notável junto às agências multilaterais que, por sua vez, garantirão futuros financiamentos para novos projetos de interesses específicos” (SANCHEZ, 2001, p. 15).

No processo de produção da cidade, uma reflexão importante a se realizar é indagar como as organizações conseguem incidir sobre o planejamento urbano e os projetos políticos em disputa, na utilização de instâncias formais e informais, para a mobilização de seus pares e, assim, na influência política no processo da reforma urbana. Com isso refere-se tanto a movimentos populares da reforma urbana, como a interesses de diversos setores que se relacionam para articulações políticas no contexto da cidade.

No caso de Curitiba, Oliveira (2011) indica algumas entidades representativas, em torno de organização de interesses, e a relação entre empresários e urbanistas como personagens que devem ser considerados chaves no modelo de conformação do planejamento urbano da cidade. Isso se deve à incidência em projetos em comum e em alguns momentos à relação de proximidade entre os mesmos.¹⁸

¹⁸ No livro *Curitiba: o mito da cidade modelo* (2011), Denisson de Oliveira traça os argumentos e constatações sobre a compatibilização de interesses dos atores e a relação em rede nas atividades relacionadas à inserção institucional do urbanismo em Curitiba, com o interesse de empresários e urbanistas e a inserção dos mesmos atores nas entidades profissionais em que cita: Sindicato dos Engenheiros do Estado do Paraná, Sindicato dos Arquitetos do estado do Paraná, Instituto de Arquitetos do Brasil e Instituto de Engenharia do Paraná e a importância dessas articulações uma vez que essas entidades realizam pareceres e estudos técnicos.

Dentre as principais organizações empresariais estão o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná, o Sindicato da Associação Comercial do Paraná, a Federação das Indústrias do Estado do Paraná, a Associação Paranaense de Empreiteiros de Obras Públicas, a Associação de Empresas do Mercado Imobiliário, o Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Locação de Imóveis (OLIVEIRA, 2011, p. 123).

No planejamento de Curitiba e a participação no processo de produção do espaço urbano, além de grupos de distintos setores que se articulam e se organizam em projetos de interesses a serem implementados na cidade, há também a incidência de organizações populares que operam com demandas distintas, que envolvem ações coletivas de caráter reivindicatório e de mobilização social.

Desse modo, quanto aos movimentos populares e pautas reivindicatórias relacionadas à moradia e ao transporte em Curitiba, citam-se estudos exploratórios que tratam sobre essa temática em Curitiba (NEVES, 2006; TONELLA, 2010; POLLI; GUSSO; 2013).

Neves (2006, p. 59) menciona que as ações coletivas do movimento popular em Curitiba surgem ao fim da década de 1970, relacionadas “[...] as associações de bairros vinculadas ao Conselho dos Representantes das Associações de Moradores de Bairro e Amigos de Vilas e Jardins de Curitiba e das Associações de Bairros vinculadas às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).” Antes da década de 1960, as ações coletivas eram poucas, isoladas e sem caráter de resistência e enfrentamento com o Estado.

A década de 1970 intensifica os processos organizativos das associações de moradores, apreendendo a moradia como um problema, pois há diversas ocasiões de despejos forçados e violentos. Polli e Gusso (2013) mencionam algumas organizações, como o Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo (CEFURIA) que, por meio da educação popular, apoiou os movimentos ligados às CEBs; Movimento de Associações de Bairros de Curitiba (MAB) e Região Metropolitana; Comissão Pontifícia de Justiça e Paz do Paraná; Pastoral Operária; Pastoral da Terra. Após a Constituição de 1988, surgem outras organizações, como a Central dos Movimentos Populares, o Movimento Nacional de Luta por Moradia, a Confederação Nacional de Associação de Moradores, a União Nacional de Moradia Popular (POLLI; GUSSO, 2013, p. 8).

Houve ainda algumas experiências de articulação em redes de organizações, como a do Observatório de Políticas Públicas do Paraná, como um fórum de diversas entidades que surge em 2002. O Observatório de Políticas Públicas do Paraná articula-se à rede nacional Observatório das Metrôpoles.

A agenda do Observatório de Políticas Públicas do Paraná era construída pelas entidades partícipes, com diversas organizações sociais que participam de movimentos de luta pela moradia, sindicatos, cooperativas, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, movimentos estudantis, entre outros. A agenda privilegiava atividades que articulassem pesquisas; disponibilização de bases de informações; definição de metodologias comuns que orientassem pesquisas e projetos a serem iniciados pelas instituições e entidades participantes; ações com o foco na participação popular e relacionada a pautas do Fórum Nacional da Reforma Urbana. Seu foco estava sobre as políticas públicas – financiamentos, mecanismos de distribuição e controle social, prioridades, abrangência, territorialidade e gestão democrática.

Curitiba ainda articula-se em redes que incidem na temática urbana, entre elas a experiência do Mobiliza Curitiba – referente ao processo da revisão do plano diretor 2014-2015; no âmbito do transporte público, Frente de Luta pelo Transporte Coletivo; Tarifa Zero. Cita-se, ainda, a experiência do Comitê Popular da Copa de Curitiba, que discutiu os impactos urbanos causados por grandes obras e megaeventos, entre outros.

Identifica-se que após a década de 1990 há um processo de desarticulação e fragmentação dos movimentos sociais locais reivindicativos, ao mesmo tempo em que começaram a se organizar movimentos vinculados às redes de movimentistas nacionais, que na maioria das vezes concentravam essa representação em poucos indivíduos (NEVES, 2006, p. 35).

Na relação direta do governo com a sociedade civil, destacam-se duas experiências no contexto da política urbana de Curitiba pelas ações do Consecon – IPPUC (Conselho Consultivo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba) e das Conferências Municipais da Cidade de Curitiba.

O Consecon foi regulamentado pela Lei n. 10.071, de 12 de dezembro de 2000, e o conselho é nomeado pela Lei n. 10.511, de 27 de junho de 2002. Sobre as competências do Consecon – IPPUC previa-se a formulação da política urbana

municipal. Esse Conselho era composto por 22 membros indicados pelo prefeito. O Conselho tinha reuniões bimestrais e era dividido em: (i) plenária, (ii) presidência e (iii) secretaria executiva. O Presidente do IPPUC presidia o Consecon, substituído pelo Secretário Municipal do Urbanismo em sua ausência. A secretaria executiva também ficaria sobre a responsabilidade do IPPUC.

O Conselho era composto por: (i) Diretoria do IPPUC; (ii) Câmara Municipal de Curitiba (CMC); (iii) Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU); (iv) Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP); (v) Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA); (vi) Procuradoria Geral do Município (PGM); (vii) Urbanização de Curitiba S/A (URBS); (viii) Fundação de Ação Social (FAS); Companhia de Habitação Popular do Município (COHAB-CT); (ix) Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC); (x) Instituto Ambiental do Paraná (IAP); (xi) um representante das universidades (sem indicação direta de instituição); (xii) Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB); (xiii) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico (IPHAN); (xiv) Associação de Dirigente de Empresas do Mercado Imobiliário do Paraná (ADEMI); (xv) Sindicato de Habitação; (xvi) Associação Comercial do Paraná (ACP); (xvii) Associação Paranaense dos Escritórios de Arquitetura (ASPEA); Instituto de Engenharia do Paraná (IEP); Sindicato da Indústria de Construção Civil (SINDUSCON); Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP).

O desenho institucional do Consecon tem similaridades com o do Conselho Municipal da Cidade de Curitiba no que se refere às competências na formulação da política urbana, à estrutura básica (Plenária, Presidência e Secretaria Executiva), à presidência exercida pelo IPPUC, ao funcionamento, à periodicidade das reuniões e à estrutura da plenária.

Outro fator que chama a atenção no desenho institucional do Consecon é sua representatividade. Outro dado que chama a atenção é a indicação de entidades profissionais somente na área de engenharia e arquitetura. Também se pontua que havia a participação do poder público estadual (COMEC, IAP) e poder público federal (IPHAN). A organização do Consecon quanto aos representantes do poder público no âmbito estadual e federal difere da organização do Concitiba, que tem somente representantes do poder público municipal. O gráfico 1 mostra os percentuais de representação no Consecon por segmentos.

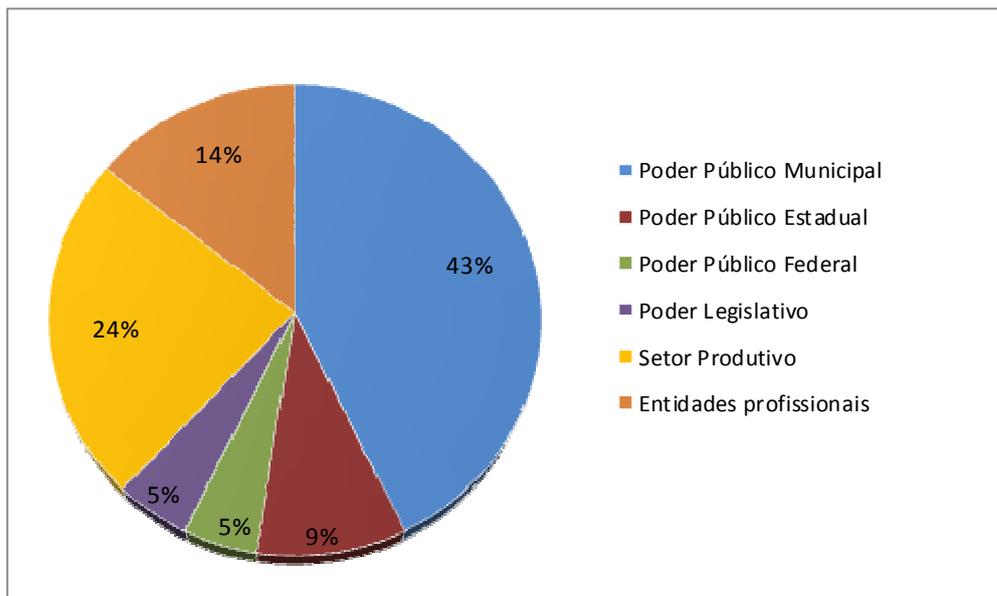


Gráfico 1 – Representatividade das organizações que compõem o Consecon
Fonte: Curitiba, 2000.

O documento do decreto do Consecon em 2002 mostra alteração na composição do conselho, havendo ampliação de representantes do setor da academia de um para cinco. Também em análise dos documentos do Consecon, localizou-se um parecer jurídico elaborado em nome do Sinduscon, que questionava a paridade do Conselho e sugeria a exclusão de membros do IAP e IPHAN (governo federal e estadual) e a inclusão de duas entidades de “natureza privada”.

Nas ações vinculadas às discussões do Conselho, as principais pautas debatidas eram: (i) Plano diretor e adequação ao que estava previsto no Estatuto das Cidades; (ii) Estudo do Mobiliário Urbano; (iii) Instauração de Câmaras Técnicas de Mobilidade e Habitação; (iii) Discussão sobre Planos Setoriais e Regionais.

Também no contexto de participação institucionalizada da política urbana, além da implementação do Conselho, em Curitiba foram realizadas cinco Conferências Municipais das Cidades. A 1ª Conferência Municipal – Comcuritiba – foi convocada pela sociedade civil, pois ocorreu no período da omissão do Poder Público. A 2ª Conferência Municipal resultou na indicação de composição de um fórum que previa a implementação do Conselho das Cidades no prazo máximo de 120 dias, o que não se efetivou. A 3ª Conferência Municipal de Curitiba foi marcada por sua invalidação. Houve sua impugnação no âmbito estadual e no Conselho Nacional por denúncia de representantes de movimentos sociais e entidades da

sociedade civil, pautada em: (a) falta de divulgação e cumprimento dos períodos estabelecidos pelos regulamentos; (b) impedimento da participação dos movimentos sociais, pois lhes era exigido estatuto e ata de fundação; e (c) indicativo de desrespeito ao regimento durante a Conferência. Nessa Conferência foi assinado o decreto que assegurava a criação do Conselho Municipal da Cidade de Curitiba. A 4ª Conferência contou pela primeira vez com o Concitiba em sua organização, tendo representação dos conselheiros da sociedade civil e poder público. Na conferência foi realizada a discussão para a mudança da função do Concitiba e seu caráter deliberativo. A 5ª Conferência, realizada em 2013, definiu as prioridades locais, indicou o funcionamento do Concitiba articulado a outros conselhos setoriais unidos à política urbana, com a proposta de caráter deliberativo.

Esse é um breve resgate do que houve de relevante na política urbana de Curitiba no que tange o planejamento da cidade em seus processos sociais, culturais, simbólicos, ações coletivas, institucionalidades e projetos políticos em disputa. As oscilações na trajetória histórica não permitem traçar perspectivas claras sobre sua organização, estratégias de ação coletiva e as forças dos projetos políticos em disputa, ou em outras palavras, sobre os rumos da democracia participativa e da política urbana em Curitiba.

4.2 INSTITUCIONALIDADE DO CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE CURITIBA

O processo de implementação do Concitiba decorre, como já mencionado, das determinações do âmbito nacional que envolvem as leis federais, além das normatizações do Concidades Nacional, que preveem como deverá ser o arranjo institucional dos conselhos estaduais e municipais e traçam suas finalidades. A Resolução n. 13 do Ministério das Cidades, de 16 de junho de 2004, prevê diretrizes para a estruturação dos Conselhos de temática urbana e indica a sua implementação em cada esfera do governo. Ela determina que os atores (governamentais e da sociedade civil) devem se empenhar na edificação de uma cultura democrática e participativa. Define-se, assim, que os conselhos instituídos

devem ter como atribuição principal avaliar, propor, debater e aprovar as políticas de desenvolvimento urbano no Brasil.

Os Conselhos Municipais e Estaduais da Cidade, bem como o Conselho Nacional, representam a garantia institucional da criação e controle da implementação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, entendido este como o instrumento de efetivação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das políticas estaduais e municipais correspondentes.

O Conselho das Cidades é previsto nos princípios de organização do sistema, tendo um papel indispensável nas suas construção e sustentação. Desse modo, a ideia dos Conselhos Municipais e Estaduais da Cidade deve pressupor a participação da sociedade, não se restringindo ao mero cumprimento de uma burocracia por parte do governo local. Deve ser assegurado o processo participativo e democrático amplo, o que implica permitir que todos os segmentos que os compõem possam decidir sobre sua estrutura, objetivos, atribuições, caráter e composição, aplicando os instrumentos de mobilização e participação social.

A Lei Orgânica Municipal de Curitiba, promulgada em 1990, em seu artigo 79, prevê que o município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo sobre a criação dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, integrados por representantes populares dos usuários dos serviços públicos, disciplinando sua composição e seu funcionamento. A Lei Orgânica prevê nas suas prerrogativas, entre outras: (i) a participação, mediante propostas e discussões, de planos, programas e projetos, a partir do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual; (ii) o acompanhamento da execução dos programas e a fiscalização da aplicação dos recursos.

O processo de implementação do Concitiba ocorreu por meio da Lei n. 12.579, de 18 de dezembro de 2007, sendo realizada a primeira reunião em julho de 2008, com frequência bimensal. O Concitiba é um órgão colegiado, fiscalizador e consultivo, vinculado por linha de tutela e subordinação ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e tem como prerrogativas promover maior integração entre iniciativas no âmbito da política urbana no município.

As competências antevistas para o Concitiba incluem propor, acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do Plano Diretor de Curitiba e também dos planos

setoriais, programas e projetos de desenvolvimento urbano dele decorrentes. Além disso, deve promover e coordenar as Conferências Municipais da Cidade. As ações previstas no artigo 2º da Lei do conselho indicam que o Concitiba atuará em:

- I. planejamento e controle urbanos, para rotinas de ordenamento territorial;
- II. infraestrutura e operações de estruturação urbana; equipamentos para serviços básicos de interesse comunitário;
- III. habitação, com ênfase aos lotes ou moradias de interesse social;
- IV. saneamento ambiental, manutenção e desenvolvimento sustentável da cidade; mobilidade urbana, com ênfase a transporte coletivo, trânsito e acessibilidade;
- V. orientação para cumprimento das diretrizes legais incidentes na política urbana. (CURITIBA, 2007).

As normas legais antecipam que sua organização deve conter Presidência, Plenária (Conselheiros do poder público e sociedade civil) e Secretaria Executiva.

Os integrantes do Concitiba, participantes do Plenário, são chamados de Conselheiros. Na primeira gestão do Conselho foram eleitos 15 membros titulares e respectivos suplentes, distribuídos em quatro segmentos: (i) representantes do Poder Público (Poder Legislativo Municipal e Poder Executivo Municipal); (ii) representantes dos setores produtivos; (iii) representantes de setores acadêmico, profissional e não governamental; (iv) representantes de instituições ligadas ao setor de movimentos populares ou de grupos sociais.

Na segunda gestão, o Conselho teve o acréscimo de um representante do setor dos trabalhadores (titular e suplente), contando então com 16 membros. A representação do setor dos trabalhadores compôs o segmento dos acadêmicos, profissionais e ONGs.

Na terceira gestão do Concitiba, o número de conselheiros foi duplicado para 32 membros. Houve mudança na Lei do conselho que determinou, além do aumento dos representantes de cada setor, a ocorrência das eleições no âmbito da Conferência das Cidades. Também ocorreu a mudança do mandato dos conselheiros, para estar atrelado à realização das conferências, eliminando a previsão regimental de recondução após dois anos.

Quanto à identificação das prerrogativas do Conselho, são competências do Concitiba, assegurados na lei de criação, em seu segundo artigo:

- I. propor, acompanhar, fiscalizar e avaliar a implantação dos objetivos do Plano diretor Municipal, bem como de planos, programas ou projetos de desenvolvimento urbano e ambiental dele decorrentes;
- II. apresentar, apreciar e avaliar propostas de revisão e adequação do Plano Diretor de Curitiba e da legislação urbanística a ele referente;
- III. apresentar, apreciar e avaliar propostas relativas a operações urbanas consorciadas e outras propostas de projetos de lei com interesse urbanístico;
- IV. sugerir ao Poder Executivo adequações em objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos municipais, com vistas ao planejamento e desenvolvimento urbano mais justo e sustentável;
- V. propor, apreciar e avaliar projetos de lei e medidas administrativas que possam ter repercussão no desenvolvimento urbano, na sustentabilidade e na equidade do Município;
- VI. apresentar, apreciar e avaliar propostas de alteração na legislação urbanística, previamente ao momento de sua modificação ou revisão; convocar, coordenar, supervisionar, promover e avaliar Conferências Municipais da Cidade. (CURITIBA, 2007).

A Plenária se expressa como o órgão superior do Concitiba, sendo composta pelos membros mencionados no artigo 8º, parágrafo único. As vagas do Concitiba pertencem aos órgãos, instituições e entidades que o integram, mediante eleição e indicação, nos termos da Lei Municipal n. 12.579, de 18 de dezembro de 2007.

Na organização das plenárias, todos os titulares têm direito a voz e a voto. Os suplentes terão esse direito na ausência ou impedimento do seu respectivo titular. Nas câmaras temáticas, os conselheiros delas participantes terão direito a voz e voto, independente de serem titulares ou suplentes.

O Regimento Interno do conselho prevê que nas reuniões pode haver convidados, desde que o convite tenha sido aprovado por maioria simples do grupo. Esses convidados são chamados de Observadores e têm direito apenas a voz. A Lei de Criação do Concitiba (Lei n. 12.579/2007) também trata da participação dos observadores nas reuniões.

A primeira e a segunda eleições do Concitiba ocorreram por meio de edital de convocação individual de representantes de cada segmento, em processo de indicação pública organizada pelas entidades que tinham interesse em concorrer à vaga no conselho, sendo acompanhada e coordenada por integrantes do IPPUC.

Foram realizadas solicitação na secretaria executiva e busca nos arquivos do Concitiba, mas não foram localizados registro ou documentação referentes à eleição da primeira gestão do Conselho.

Para o processo eleitoral dos Conselheiros da segunda gestão, foi organizada uma Comissão Eleitoral por representante do Poder Público, presidida pelo

Presidente do IPPUC e composta por cinco membros titulares e respectivos suplentes da sociedade civil, escolhidos em plenária.

Sobre a presença dos conselheiros nas reuniões, o Regimento Interno do Conselho, em seu artigo 10, parágrafo único, prevê que, caso não ocorra o comparecimento do conselheiro em três reuniões consecutivas, ou cinco reuniões alternadas, a vaga de Conselheiro e sua respectiva entidade ou instituição ficará aberta e, em seguida, será preenchida pelo suplente. Os encontros ordinários do Conselho estão previstos nos meses de março, junho, agosto, outubro e dezembro. As reuniões extraordinárias só ocorrem por requerimento da maioria absoluta dos membros ou excepcionalmente por convocação do Presidente do Concitiba. A convocação para as reuniões ordinárias deve ser realizada com, no mínimo, 15 dias de antecedência e as reuniões extraordinárias podem excepcionalmente ser convocadas, no mínimo, em 10 dias de precedência.

Há a norma de que na primeira sessão anual é estabelecido o calendário e a pauta dos encontros. A pauta dos encontros terá o seguinte roteiro básico: (i) abertura e informes; (ii) manifestações gerais; (iii) aprovação da pauta; (iv) debate e votação da ata da reunião anterior; (v) apresentação, debate e votação dos assuntos em pauta; (vi) apresentação de propostas para a pauta da próxima reunião; (vii) encerramento.

Há Câmaras Técnicas (ou Câmaras Temáticas) que servem para dar assessoramento e ampliar as discussões de pautas específicas relacionadas à política urbana. No Concitiba, a criação das Câmaras depende de resolução específica no âmbito do Conselho. A Câmara deverá surgir com objeto definido e com prazo para funcionamento e entrega de relatório final.

A Resolução de número 3, da primeira gestão do Conselho, instituiu em dezembro de 2008 as primeiras Câmaras Temáticas. Foram elas:

- (i) Câmara Temática de Infraestrutura Viária e Mobilidade – versando sobre redes públicas na malha viária, entre elas o cabeamento subterrâneo, bem como estruturas para trânsito e transporte público;
- (ii) Câmara Temática de Moradia e Saneamento – versando sobre metas em Habitação de Interesse Social e para urbanização de assentamentos com população de menor renda;

- (iii) Câmara Temática de Grandes Projetos e Legislação Urbanística – versando sobre critérios e instrumentos para o licenciamento de iniciativas urbanas pela análise de seus impactos sociais e ambientais.

Na segunda gestão, foi realizado processo avaliativo das Câmaras Temáticas, indicando a dificuldade de quórum da 1ª gestão, e discutida a criação de duas câmaras, quais foram:

- (i) Câmara Temática de Mobilidade e Infraestrutura – versando sobre acessibilidade – ciclovias, necessidades especiais, calçadas; rede integrada de transporte público – procedimentos e fiscalização: obras; modernização da infraestrutura urbana na malha viária – cabeamento subterrâneo.
- (ii) Câmara Temática de Habitação – com a previsão de trabalho dos seguintes temas; Regularização fundiária; prevenção e mediação de conflitos; habitação de interesse social.

Quanto à previsão dos processos de organização das reuniões ordinárias e extraordinárias, no conselho há o indicativo de que as sessões sejam gravadas e é obrigatório o registro em ata. No Regimento do Conselho, há a indicação de que as atas devam ter o conteúdo mínimo de: (i) relação de participantes, com respectivo órgão ou entidade que representa; (ii) resumo de cada informe; (iii) relação dos temas abordados; (iv) conclusões registradas mediante os votos a favor, contra e abstenções. Também se indica, no Regimento, que o conteúdo da ata, na sua íntegra, ficará disponível na Secretaria Executiva por até cinco dias úteis após a realização da sessão para fins de consulta ou de revisão.

O Regimento prevê que a votação no Conselho se dá por quórum mínimo para deliberações – a maioria simples dos conselheiros presentes na sessão. Já o número necessário de conselheiros para instalação de trabalhos será de um terço dos participantes. Em caso de empate nas votações, o voto decisivo será do Presidente do Conselho ou de seu suplente. Após as votações, as decisões e recomendações serão formalizadas por Resoluções a serem publicadas no Diário Oficial do Município de Curitiba.

A Secretaria Executiva do Conselho tem vinculação direta com a Presidência e sua finalidade é prestar apoio técnico ao Conselho e aos Núcleos, Grupos de Trabalho ou Câmaras Técnicas, de forma a facilitar o cumprimento das funções do Concitiba. Os servidores que compõem a Secretaria Executiva são indicados pela

Presidência, com a devida ratificação da Plenária do conselho por maioria simples e formalizada em Resolução.

O Concitiba apresenta-se como uma institucionalidade recente no âmbito das políticas públicas municipais. Compreender sua constituição e funcionamento permite perceber como se materializa a implantação desse instrumento de gestão democrática para o exercício do controle social e para a inserção da sociedade civil nos processos participativos.

4.3 CONSELHOS INSTITUÍDOS EM CURITIBA COM AÇÕES SEMELHANTES AO CONQUITIBA

Como já evidenciado, a gestão de Curitiba é composta por diversos órgãos que envolvem as políticas públicas e o planejamento urbano do município. Em havendo intersectorialidade, é mister saber se há interlocução entre os órgãos que atuam nas políticas públicas e como eles lidam com assuntos semelhantes.

Tal fragmentação influencia na organização e articulação dos atores sociais sobre o papel e a atuação do conselho e nas práticas da política urbana. No âmbito do Concitiba e dos conselhos Nacional e Estadual das Cidades, há uma diversidade de espaços instituídos com atuação semelhante. Há outros conselhos formados com ações parecidas ou mesmo algumas prerrogativas iguais. Indica-se que esses diversos espaços semelhantes envolvem: (i) a fragmentação no planejamento das políticas urbanas; (ii) a fragmentação das instituições democráticas e de controle social; (iii) e, ainda, o desperdício de recursos no processo organizativo de múltiplas instâncias.

Para Cymbalista (2008, p. 8), ao contrário de setores como saúde, educação ou assistência social, que possuem conselhos e fundos nas esferas federal, estadual e municipal como forma homogênea de acesso aos recursos, os mecanismos de participação popular na política habitacional e urbana surgem como iniciativas isoladas, com variadas atribuições, composição e instâncias.

A área de desenvolvimento urbano apresenta-se com um panorama complexo, pois as questões em jogo são variadas e a sua institucionalização

multiplica-se por diversos formatos. Posto isso, cresce a importância de se avaliar e disseminar as experiências dos Conselhos, assim como as formas encontradas para sua viabilidade e homogeneização no sentido da não fragmentação de discussão da política urbana.

Um dos principais objetivos de implementação desses coletivos funda-se na formação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e no processo de integração entre as políticas urbanas para superar a cultura de fragmentação das gestões. O SNDU visa a articulação das ações e o estabelecimento das bases de um projeto nacional pensado como instrumento para a cidade se desenvolver integralmente, para que ocorra a superação da forma fragmentada do planejamento, buscando articular a habitação, o saneamento, a mobilidade e a infraestrutura urbana. Essa integração demandará também o esforço no âmbito dos canais de participação e controle democrático, acesso integrado de informações e planejamento da política urbana.

No caso de Curitiba, no levantamento sobre os conselhos com relação direta à temática urbana, identificou-se que há 15 Conselhos institucionalizados, incluindo o Concitiba. O Quadro 1 traz a relação de tais Conselhos.

Conselhos Municipais de Curitiba – afinidade com a temática urbana	
1	CONSELHO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE
2	CONSELHO MUNICIPAL DE URBANISMO
3	CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE CURITIBA – CONCITIBA
4	CONSELHO CONSULTIVO DO IPPUC
5	CONSELHO DELIBERATIVO DO IPPUC
6	CONSELHO MUNICIPAL DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE REMUNERADO
7	CONSELHO MUNICIPAL DOS SERVIÇOS DE TÁXI DE CURITIBA – CONTÁXI
8	CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE
9	CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPORTE E SINALIZAÇÃO
10	CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO IPPUC
11	CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA URBS
12	CONSELHO FISCAL DA URBS
13	CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA COHAB
14	CONSELHO FISCAL DA COHAB
15	CONSELHO GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – FMHIS

Quadro 1 – Lista de conselhos e relação com a questão urbana
Fonte: Prefeitura de Curitiba, 2014.

Somente em dois daqueles conselhos é realizado o processo eleitoral entre atores da sociedade civil para escolha dos conselheiros: o Conselho Municipal da

Cidade de Curitiba (CONCITIBA) e o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CMFHIS). Nos demais há indicação direta por decreto do gestor público municipal.

No âmbito do Conselho Estadual das Cidades no Paraná, foi constituído em julho de 2014 um grupo específico que prevê em todo o Estado a unificação dos Conselhos que debatam a temática urbana. Pretende-se com isso fortalecer os espaços participativos, superar ações fragmentadas e a desarticulação do planejamento urbano. No município de Curitiba, essa proposta foi indicada na 4ª e na 5ª Conferência Municipal das Cidades (COMCURITIBA). Até o momento, não foram localizadas iniciativas para a unificação dos Conselhos relacionados à temática urbana.

A indicação da proposta de unificação dos conselhos prevê a integração da política de desenvolvimento urbano em Curitiba. Os vários espaços de discussão da política acabam por separar a política de habitação da política de saneamento, urbanismo da mobilidade, desperdiçando tempo e recursos, e impedindo uma relação e uma compreensão ampliada da política urbana do município.

Ao examinar o histórico do Concitiba, comprova-se que os contornos básicos de sua institucionalidade foram construídos por meio das legislações para a sua criação e funcionamento, a implementação da estrutura administrativa e, ainda, a evidência de organização de diversos conselhos semelhantes ao Concitiba, que advertem a interposição de ações relacionadas à temática urbana.

Como exemplo da unificação de conselhos com temáticas semelhantes, há no Paraná a experiência no município de Cascavel, que pela Lei 6.021/2012 que prevê a união das atribuições, finalidades e as áreas de competências dos anteriores Conselhos Municipal de Planejamento e Conselho Municipal de Habitação, passam a integrar as finalidades e as áreas de competências do Concidade Cascavel – Conselho Municipal da Cidade. Sendo assim, essa possibilidade de rearranjo institucional tem como premissa contribuir na organização e integralidade das políticas urbanas.

Esses elementos reforçam a importância de uma análise mais aprofundada sobre o desenho institucional do Concitiba e reflexões mais amplas sobre o formato de participação instituída nesse canal democrático.

Também é relevante evidenciar que tais conselhos foram listados conforme dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Curitiba e necessitaria de uma investigação mais detalhada para a averiguação das discussões, estruturas internas e funcionamento de cada um dos conselhos listados. Desse modo, ao identificar a análise sobre a inclusão dos atores, presença e voz no Concitiba, será possível dimensionar, no âmbito específico do Conselho Municipal das Cidades, se há nessa institucionalidade alguma forma de articulação e diálogo com os demais Conselhos.

5 INCLUSÃO DOS ATORES DO CONCITIBA: PRESENÇA E VOZ

Ao falar sobre a inclusão dos atores no Concitiba, retoma-se nesse tópico a proposta de análise sobre o desenho institucional e o referencial teórico-metodológico de Smith (2009) sobre bens democráticos.

Primeiramente, o desenho institucional na democracia participativa tem sido debatido por diversos autores, como Fung (2004), Avritzer (2008), Lüchmann (2008), Faria; Ribeiro (2011) e Baiocchi (2003). Esses autores, de modo geral, avaliam que o desenho institucional tornou-se uma variável central nas discussões sobre instituições participativas. O desenho ajuda a estabelecer parâmetros, regras e procedimentos para o funcionamento da institucionalidade. Ele pode favorecer ou prejudicar a qualidade da participação, bem como afetar a capacidade decisória e o funcionamento de canais participativos.

Avritzer (2008) indica que é relevante considerar três combinações em que o desenho pode variar: (i) no modo como a participação organiza-se; (ii) na forma como o Estado relaciona-se com a participação; (iii) na maneira como as leis exigem do governo a implementação ou não da participação (AVRITZER, 2008, p. 44).

Para a análise sobre a inclusão dos atores através de presença e voz, o enfoque foi no âmbito de observação de documentos e a diligência da coleta de dados, com ênfase nas atas das reuniões do conselho, leis, decretos, resoluções, relatórios e outras publicações do Concitiba.

O trabalho de coleta das fontes documentais deparou-se com o obstáculo da publicidade das informações do Concitiba. Um quantitativo considerável de documentos não estava disponível no momento da pesquisa nos *sites* oficiais. Desse modo, foram realizadas quatro visitas ao IPPUC para coleta das informações, havendo liberação dos documentos após parecer jurídico do conselho. Os documentos obtidos estão listados no Quadro 1.

Após organização dos documentos, notou-se a ausência das atas das 11ª e 25ª reuniões ordinárias e dos documentos do processo eleitoral da primeira gestão. Ainda assim, o conjunto de documentos analisados é amplo o suficiente para a investigação e traz dados relevantes sobre voz e presença dos atores envolvidos.

ATAS E LISTAS DE PRESENÇA	
Reuniões Ordinárias	24
Reuniões Extraordinárias	08
Ata da Eleição dos Conselheiros 2010-2012	06
Lista de presença	32
RESOLUÇÕES	
Pauta interna do Conselho	11
Pauta relacionada à Política Urbana	15
LEIS, DECRETOS E REGIMENTO	
Regimento interno	02
Decreto	04
Leis	03
DELIBERAÇÕES DAS CONFERÊNCIAS	
Relatórios	05
DEMAIS DOCUMENTOS	
Conselho Consultivo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba - CONSECON-IPPUC	05
Relatório das Câmaras Temáticas (2ª gestão)	02

Quadro 1 – Principais documentos investigados

Fonte: A autora, com base em dados do Conselho Municipal da Cidade de Curitiba e Consecon.

Para o processo de compilação dos dados, foram organizadas planilhas específicas, voltadas ao entendimento ampliado sobre as variáveis presença e voz dos atores. Quanto à presença, buscou-se a identificação das entidades representantes nas reuniões do Concitiba, distinguindo os conselheiros do poder público, os conselheiros da sociedade civil e os observadores de cada gestão. Quanto à voz, categorizaram-se as falas dos conselheiros identificados nas atas do Concitiba. Assim, foram analisados: (i) atores que se pronunciaram; (ii) principais discussões; (iii) as pautas que foram discutidas; (iv) palavras mais frequentes nas atas (com o uso de uma nuvem de palavras).

Na metodologia de análise dos dados, conforme já indicado, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2000, p. 45) na sequência: (i) pré-análise – leitura de material, escolha dos documentos; (ii) análise do material – codificação, categorização e quantificação das informações obtidas; (iii) tratamento sistemático de análise dos resultados. Ainda, para mensurar as variáveis, foi utilizado o programa estatístico 'R', que permite uma linguagem gráfica de um ambiente estatístico ampliado com técnicas de identificação e mensuração de variáveis.

Na sistematização dos dados, foram elaboradas duas matrizes para análise. Uma permite ter maior aproximação com os dados qualitativos, com a proposta de se utilizar a técnica de análise de conteúdo. Outra se volta aos dados quantitativos. Na concepção de Martinelli (1999), a combinação de tais técnicas de pesquisa devem sinergicamente se complementar na análise dos dados coletados.

Optou-se, na maior parte da análise, em especificar separadamente a primeira e a segunda gestão do Concitiba, por serem atores diferentes e com discussões distintas em cada mandato.

5.1 PROCESSO DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS

A participação nos conselhos é essencialmente conjugada com mecanismos de representação. Nesse sentido, um dos meios eficazes para compreender esse aspecto consiste na própria escolha dos representantes: quem são os atores com acesso ao Conselho e como eles o obtém.

Na análise sobre o processo eleitoral do Concitiba, não foram localizados registros, somente o edital de convocação para a escolha dos conselheiros entre os anos de 2008-2010. Com isso, a apreciação documental terá como enfoque a segunda eleição do Concitiba, além das legislações nacionais que recomendam o processo eleitoral dos conselhos das cidades, disputas de vagas e o movimento dos atores da sociedade civil na composição de forças, alianças e estratégias.

Nas indicações da resolução do Conselho Nacional das Cidades, o Decreto n. 5.031, de 2 de abril de 2004 e o Decreto n. 5.790, de 25 de maio de 2006, dispõem sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho das Cidades (Concidades) e indica a organização do processo eleitoral nos estados e municípios. O Decreto n. 5.790, de 25 de maio de 2006, define que a resolução do Conselho disciplinará as normas e os procedimentos relativos à eleição das entidades da sociedade civil. No caso do Concitiba, o IPPUC ficou com a responsabilidade de organização da sessão, pois o Conselho não estava instituído. Na segunda gestão, a eleição do Conselho continua sob a organização do IPPUC, em conjunto com os conselheiros designados em plenário do Concitiba para acompanhar as eleições.

A partir do decreto do Concidades de 2004, recomendou-se que a eleição ocorresse no momento da conferência, argumentando-se que a conferência era espaço privilegiado de participação, diversidade de organizações e discussão sobre a política urbana. A primeira e a segunda eleições do Concitiba não ocorreram no espaço da conferência e sim em sessão específica com os diversos segmentos para a composição do Conselho.

Com relação ao edital de convocação, o documento prevê que, obrigatoriamente, todas as instituições participantes deverão estar ligadas às seguintes temáticas: (i) habitação e serviços urbanos coletivos; (ii) infraestrutura e saneamento ambiental; (iii) mobilidade; (iv) legislação urbanística; (v) e comprovar atuação no município ou âmbito da região metropolitana.

Se por um lado essa vinculação garante que as entidades que participam do processo eleitoral possam em tese contribuir com as discussões relacionadas aos temas eleitos para o debate no conselho, mediante a vinculação com a temática e sua característica regional, por outro também exclui uma gama de atores sociais que poderiam subsidiar as discussões mais amplas sobre a política urbana (MORONI, 2011, p. 3). Maricato e Santos Junior (2006), ao avaliar a primeira gestão do Concidades Nacional, mencionam que segmentos importantes da população não compunham o conselho, entre eles movimentos feministas, movimentos raciais, usuários dos serviços da política urbana, salientando ser um desafio ampliar o campo de setores envolvidos no Conselho. A representação social do Conselho das Cidades está vinculada aos segmentos sociais com capacidade de organização, presença na cena pública e que consigam de alguma forma legitimidade social na discussão sobre os temas relacionados à cidade (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2006).

Outro ponto proeminente sobre a inclusão dos atores na escolha dos conselheiros diz respeito ao credenciamento das entidades participantes. Para a entidade ser candidata, deve comprovar sua personalidade jurídica, bem como a representação legal do candidato. A dimensão da institucionalidade jurídica é questionável para as entidades que compõem os movimentos sociais pela própria natureza dessas organizações. Para Gonh (1997), os movimentos sociais, por serem compostos de coletivos que incidem nas políticas, em processos reivindicatórios, não necessariamente devem ter previsão de estrutura formal.

Destarte, mesmo que o segmento tenha incidência e amplitude na discussão sobre o tema da política urbana ou tenha interesse em contribuir na incidência direta pelo canal do conselho, é vedada sua participação representativa pelas demandas burocráticas que requerem sua caracterização formal para poderem participar.

Veja-se a 3ª Conferência das Cidades de Curitiba, que foi invalidada. Entre as irregularidades apontadas para a invalidação estava o cerceamento da participação dos atores que compunham movimentos de moradia com representação local articulados nacionalmente, interessados em compor o conselho no campo dos movimentos sociais e não puderam participar pelo impeditivo da representação jurídica formal (FARIA; PONTES, 2008).

Identificou-se, na análise das atas do processo eleitoral do Concitiba, que os critérios para escolha dos conselheiros da sociedade civil é formulada entre as próprias entidades que participam da eleição e que a vaga de representação não é do conselheiro eleito, mas, sim, da entidade.

Quanto à eleição das entidades para participarem do Conselho, a escolha dos representantes adverte que várias organizações competem pela representação de um mesmo segmento. Deve-se analisar qual o motivo da escolha das organizações: (i) se estão atribuídas, por exemplo, a participação e incidência que a organização tem na política urbana; (ii) se cabe às respectivas diretorias das organizações efetuarem indicação de forma discricionária dos conselheiros pelo interesse em estarem representadas neste canal participativo; (iii) ou, se o fator preponderante é a formação de alianças a partir de interesses unos (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011, p. 182).

Na análise de entidades pertencentes a diferentes setores (movimentos populares ou de grupos sociais, setor produtivo na área de bens e serviços, entidades pertencentes ao setor profissional, entidade do setor dos trabalhadores, ONGs e setor acadêmico), nota-se que há disputa e composição de forças e alianças políticas para a definição dos atores que serão eleitos e irão compor o Conselho.

Essa identificação é avaliada nos documentos do processo eleitoral da segunda gestão do Concitiba, principalmente entre os segmentos dos movimentos sociais e populares e no setor produtivo pela organização de chapas para definição dos representantes do Conselho. Nos demais setores também há disputas, mas são

realizadas por votação individual ou consenso, o que não exige a organização de estratégia, alianças e afinidades políticas para a votação das entidades.

No segmento dos movimentos sociais e grupos populares, a ata indica que foram credenciadas 102 entidades, com a participação de 75 organizações presentes para a eleição dos novos conselheiros, na colocação de três vagas para titular e respectivos suplentes. Houve duas propostas sugeridas pelos movimentos sociais e grupos populares na disputa pelas vagas: (i) por voto individual (um candidato titular com suplente); (ii) ou votação por chapa. O resultado foi de 41 votos a favor da formação de chapa e 23 votos a favor do voto individual. Duas chapas então disputaram as vagas de conselheiros desse segmento, com debates e discussões internas do grupo.

No segmento do setor produtivo, havia 15 entidades credenciadas. A votação também ocorreu por meio de chapa única à eleição, não sendo identificados debate e consenso entre as entidades, mas alianças para a definição das vagas.

Tatagiba e Blikstad (2011) tratam das disputas para as vagas do conselho de moradia em São Paulo, sobre os nexos e vínculos, tecidos entre os atores sociais para a compreensão da dinâmica participativa e seus resultados. As autoras abordam as alianças entre os atores sociais e quanto essas alianças dar-se-ão no seio dos vínculos e lealdades já constituídas no decurso das disputas eleitorais travadas nos territórios para as eleições executivas e legislativas. Mostram também a capacidade de articulação e prioridade em formação de chapas únicas e coesas em disputas nos conselhos. “Assim, as dinâmicas participativas não se constroem no vazio; pelo contrário, deitam suas raízes nas tramas relacionais existentes e a elas se adaptam nas relações já anteriormente estabelecidas” (TATAGIBA; BLIKSTAD, 2011, p. 177).

Vê-se que as eleições nos conselhos ganham importância na identificação de quem tem espaço ao Conselho. No contexto das eleições, à medida que se fazem as articulações e alianças, são construídas arenas de poder, capazes de ampliar disputas e de fortalecer junções.

Cabe ponderar, como sinalizam Avritzer e Pereira (2005), o formato para a definição dos segmentos no processo eleitoral do Conselho, que incorpora, a partir de projetos políticos, os eixos de conflito e similaridades, o jogo de definição sobre quem participa nas discussões relacionadas à cidade por este espaço formal

democrático. Desse modo, no contexto do Conselho, as alianças que arranjam similaridades políticas dar-se-ão de forma anterior ao próprio processo de participação dos atores sociais no contexto do Concitiba, a partir das composições e contraposições no processo eleitoral.

5.1.1 Composição do Concitiba

A análise da heterogeneidade da sociedade civil no processo participativo é basilar para elucidar o jogo de forças que se estabelece no terreno de disputa de interesses que determinam suas institucionalidades (DAGNINO, 2006). Essa é uma constatação predominante entre os autores que trabalham com o tema – a heterogeneidade da sociedade civil e a possibilidade de influências de determinados grupos, além da determinação de desigualdades sociais e a escolha realizada por representação de atores específicos, que se apresentam como determinantes ao pleno exercício da democracia participativa nos conselhos gestores (TATAGIBA, 2002; TEIXEIRA, 2002; SILVA, 2002).

A composição dos Conselhos das Cidades está sugerida nas diretrizes dos Conselhos estaduais e municipais. Como deliberado na 2ª Conferência Nacional das Cidades em 2005, os conselhos devem garantir a proporcionalidade de 60% dos membros da sociedade civil e 40% do poder público.

Na primeira gestão do Concitiba, constatou-se exatamente tal proporcionalidade entre poder público (40%) e sociedade civil (60%), conforme a composição prevista na Lei 12579, em seu artigo 3º, sobre a distribuição dos segmentos.

Ao evidenciar o percentual de representação conforme as prerrogativas do Concidades Nacional (40% poder público e 60% sociedade civil), remete-se a outro ponto analítico para compreensão sobre a composição no conselho, o processo de definição da paridade dos segmentos participantes da sociedade civil.

A resolução número 13, de junho de 2004, indica que o Conselho da Cidade local, ou equivalente a ser criado nas Unidades da Federação, possa se referenciar nas diretrizes e princípios aprovados na Conferência Nacional das Cidades e recomenda que os conselhos a serem instituídos sigam os segmentos designados

no Concidades Nacional, sendo prevista a definição desses segmentos na 2ª Conferência Nacional, realizada em 2005. No ConCitiba, em sua primeira gestão, é prevista a participação de 15 membros conselheiros e quanto à representação por segmentos da sociedade civil (movimentos sociais, empresários, ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa), não cumprem os indicativos do Concidades Nacional e a deliberação da 2ª Conferência, relacionado à proporcionalidade de entidades representadas.

Desse modo, referente à heterogeneidade dos segmentos da sociedade civil, os indicativos do Concidades Nacional, conforme Decreto n. 5.790, de 25 de maio de 2006, dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. Preveem ainda a distribuição de: (i) movimentos sociais e populares (28%); (ii) organizações não governamentais (5%); (iii) entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa (7%); (iv) trabalhadores, por meio de entidades sindicais (9%); (iv) empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano (9%).

Referente à representação da sociedade civil do ConCitiba, o Decreto 108, de 26 de fevereiro de 2008, prevê que será composta pelos seguintes segmentos: (i) setor produtivo – 20% de representantes; (ii) setor acadêmico, profissional e não governamental – 20% de representantes); (iii) e movimentos sociais – 20% de representantes. O poder público terá 40% de representantes divididos igualmente em dois segmentos (poder executivo municipal e poder legislativo municipal).

A composição dos representantes da sociedade civil do ConCitiba na primeira e segunda gestões difere significativamente do Concidades Nacional, tendo maior representação expressiva em dois segmentos distintos, no setor de empresários, denominado no ConCitiba como setor produtivo (20%) e no setor acadêmicos de pesquisa e ONGs (20%).

Também se constata que há menor representação no segmento dos movimentos sociais e na primeira gestão não foi instituído o segmento dos trabalhadores. Mesmo identificando a representação no ConCitiba do Sindicato dos Arquitetos (SINDARQ) e Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Curitiba (SISMUC) como conselheiros das entidades profissionais, tais representações caracterizam-se no segmento dos trabalhadores.

Na discussão da Câmara de Vereadores de Curitiba referente à alteração da composição do Conselho, em 15 de dezembro de 2009, foi discutida a inclusão do segmento dos trabalhadores no Concitiba, mas o debate não incluiu a proporcionalidade das demais representações da sociedade civil previstas no Concidades Nacional (CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2009).

Também houve debate sobre o cargo de presidente do conselho. Alguns vereadores defenderam a rotatividade da função e a indicação dos próprios conselheiros para a eleição da presidência. Constatou-se a disparidade de opiniões na câmara, prevalecendo o posicionamento dos partidos da situação, que argumentaram a necessidade de se ter conhecimentos especializados de um urbanista para o posto. Desse modo, a maioria dos votos foi pela permanência de que o conselho fosse presidido pelo diretor-presidente do IPPUC (Curitiba, 2009).

Conforme as discussões relacionadas à partilha de poder e à participação política igual entre os representantes para o alinhamento do conselho, constata-se a contraposição de forças no processo de alteração de lei na Câmara, com a justificativa da importância de conhecimento especializado de um urbanista para presidir o conselho, o que contrapõe os preceitos da gestão democrática e participação no conselho nos preceitos da isonomia dos participantes nas instituições participativas. Conforme a análise de Souza Cordovil e Rodrigues:

Não se trata de colocarmos em oposição os modelos tecnocrático e participativo com o intuito de fazer deles qualquer julgamento de valor, mas de inserirmos elementos que apontem as dificuldades de implantação das novas diretrizes urbanísticas no país. Diretrizes que se circunscrevem num processo de disputa entre os agentes que ganharam espaço no âmbito da nova legislação e a reação dos segmentos tecnocráticos, que não reconhecem aos novos atores as condições de planejar o urbano, mantendo ações para que não se modifique a estrutura anterior. (DE SOUZA CORDOVIL; RODRIGUES, 2010).

Essas evidências afirmam o processo da institucionalidade do Conselho de forma desigual, em que as prerrogativas legais e construídas no âmbito das relações do Conselho preveem e reproduzem a lógica do tecnicismo sobrepor-se à decisão coletiva e à ação política dos atores sociais nesse contexto.

Ao verificar a composição da terceira gestão do Concitiba, constata-se que com a alteração da Lei do Conselho para 32 representantes, diminui a diferença de paridade entre as organizações e equipara-se aos indicativos do Concidades Nacional.

Sobre as entidades que compõem o poder público no Concitiba, as organizações são indicadas por livre escolha do Prefeito, sendo pelo menos um recomendado pela Câmara de Vereadores. A identidade funcional dos conselheiros do poder público da primeira gestão pode ser constatada no Quadro 2.

Titular – Poder Público Executivo	Suplente – Poder Público Executivo
Presidente: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC);	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)
Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA)	Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA)
Procuradoria Geral do Município (PGM)	Procuradoria Geral do Município (PGM)
Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)	Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)
Urbanização de Curitiba S.A. (URBS)	Urbanização de Curitiba S.A. (URBS)
Titular – Poder Público Legislativo	Suplente – Poder Público Legislativo
Câmara Municipal de Curitiba (CMC)	Câmara Municipal de Curitiba (CMC)

Quadro 2 – Composição da primeira gestão do Concitiba – Representantes do poder público
Fonte: Decreto 108, 2008 - Composição do Mandato – 2008-2010.

Quanto às entidades que compõem os segmentos da sociedade civil na primeira gestão, foram eleitas as seguintes organizações:

- (i) Setor Produtivo (empresários) – Titular: Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), Suplente: Sindicato da Indústria do Mobiliário e Marcenaria do Estado do Paraná (SIMOV); Titular: Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná (FACIAP), Suplente: Sindicato das Indústrias e Empresas de Instalação, Operação e Manutenção de Redes, Equipamentos e Sistemas de Telecomunicações do Estado do Paraná (SIITEP); Titular: Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná (SINDUSCON-PR), Suplente: Sindicato das Empresas de Eletricidade, Gás, Água, Obras e Serviços do Estado do Paraná (SINELTEPAR).
- (ii) Setor Acadêmico, Profissionais, não governamental e trabalhadores: Titular: Universidade Federal do Paraná (UFPR), Suplente: Sindicato dos

Servidores Públicos Municipais de Curitiba (SISMUC); Titular: Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas no Paraná (SINDARQ), Suplente: Conselho Regional de Serviço Social 11^a Região (CRESS-11^a Região); Titular: Ambiens Cooperativa; Suplente: Terra de Direitos – Organização de Direitos Humanos (TDD).

- (iii) Representantes dos Movimentos Populares e Grupos Sociais: Titular: Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Suplente: Associação dos Usuários do Transporte Coletivo de Curitiba e Região Metropolitana (AUTRACO); Titular: Federação das Associações de Moradores do Estado do Paraná (FEMOPAR), Suplente: Clube de Mães União Vila Torres (CMUVT); Titular: Federação Democrática das Associações de Moradores, Clube de Mães e Entidades Benéficas e Sociais de Curitiba (FEMOTIBA), Suplente: Associação de Catadores de Materiais Recicláveis e Parceiros do Meio Ambiente (ACAMPA).

Além dos participantes da sociedade civil e do poder público na primeira gestão, há também a participação dos observadores, que são convidados ou pessoas interessadas em participar das reuniões do Conselho.

O regimento interno do Concitiba faz menção aos observadores e o documento adverte que esses poderão ser convidados às reuniões com direito a voz, desde que o convite tenha sido aprovado por maioria simples dos conselheiros. Ou seja, observadores não poderão participar sem antes passar pelo crivo da plenária.

O regimento interno do Concitiba também determina que os conselheiros eleitos e respectivas entidades ou instituições poderão ser reconduzidos por apenas um período, devendo haver a alternância de entidades de pelo menos 1/3 dos conselheiros para cada gestão.

Na segunda gestão do conselho, é identificada a alteração de algumas representações do poder público mediante indicação do Prefeito e da sociedade civil após processo eleitoral. Assim, houve mudança das entidades que compuseram a segunda gestão.

O Quadro 3 busca identificar os atores do poder público executivo e legislativo e seus respectivos suplentes na sua segunda gestão.

Titular – Poder Público Executivo	Suplente – Poder Público Executivo
Presidente: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)	
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC)
Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA)	Fundação de Ação Social de Curitiba (FAS)
Procuradoria Geral do Município (PGM)	Procuradoria Geral do Município (PGM)
Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT)	Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU)
Urbanização de Curitiba S.A. (URBS)	Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMAM)
Titular – Poder Público Legislativo	Suplente – Poder Público Executivo
Câmara Municipal de Curitiba (CMC)	Câmara Municipal de Curitiba (CMC)

Quadro 3 – Composição da segunda gestão do Concitiba – Representantes do poder público
Fonte: Decreto 668, 2010 – Altera a composição do Concitiba – mandato 2010-2012.

No segmento do poder público, as únicas alterações que ocorreram na representação da segunda gestão foram de três suplentes, sendo incluídas as seguintes entidades: Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMMA); Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU); Fundação de Ação Social (FAS) e o destaque para mais uma representação do IPPUC, além do titular e suplente da instituição, já que na primeira gestão o titular era o presidente do IPPUC. Na segunda gestão amplia a representação para uma vaga específica do presidente, além do titular e suplente.

Referente aos conselheiros da sociedade civil na segunda gestão, as organizações eleitas para a nova composição do Concitiba foram:

- (i) Representantes do Setor Produtivo – Titular: Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), Suplente: Sindicato das Indústrias Químicas e Farmacêuticas do Estado do Paraná (SINQUIFAR); Titular: Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná (SINDUSCON), Suplente: Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná (SECOVI); Titular: Sindicato das Indústrias e Empresas de Instalação, Operação e Manutenção de Redes, Equipamentos e Sistemas de Telecomunicações do Estado do

Paraná (SIITEP), Suplente: Sindicato das Empresas de Eletricidade, Gás, Água, Obras e Serviços do Estado do Paraná (SINELTEPAR).

(ii) Representantes de Setores Acadêmico, Profissional, Não Governamental e dos Trabalhadores – Titular: Universidade Positivo (UP), Suplente: Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo (FENEA); Titular: Conselho Regional de Serviço Social da 11ª Região (CRESS-PR), Suplente: Conselho Regional de Psicologia da 8ª Região (CRP-PR); Titular: Instituto de Defesa dos Direitos Humanos (IDDEHA), Suplente: Ambiens Sociedade Cooperativa; Titular: Sindicato dos Trabalhadores em Urbanização do Estado do Paraná (SINDIURBANO), Suplente: Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Curitiba (SISMUC).

(iii) Representantes do Setor dos Movimentos Populares ou de Grupos Sociais: Titular: União das Associações de Moradores e Clubes de Mães da Regional Bairro Novo (UNARBAN), Suplente: União das Associações de Moradores e Clubes de Mães da Região de Santa Felicidade; Titular: União das Associações de Moradores e Clubes de Mães da CIC, Suplente: União das Associações e Lideranças Comunitárias da Regional do Portão; Titular: Federação das Associações de Moradores do Estado do Paraná (FAMOPAR); Suplente: União das Associações de Moradores, Clube de Mães, Entidades Beneficentes, Esportivas e Sociais da Regional Cajuru.

Na identificação dos gestores e representações da sociedade civil, observam-se, na diversidade de organizações por segmento, entidades que participaram das duas gestões do Conselho.

Nas organizações da sociedade civil, as entidades que participaram da primeira e segunda gestões do Conselho foram: Federação das Associações de Moradores do Estado do Paraná (FAMOPAR); das Organizações não governamentais, a Ambiens Cooperativa; das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, Conselho Regional de Serviço Social (CRESS-PR).

O setor produtivo foi o segmento com maior número de representantes repetidos nas duas gestões: Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná (SINDUSCON-PR), Sindicato das Indústrias e Instalações Telefônicas do Estado do Paraná (SIITEP) e

Sindicato das Empresas de Eletricidade, Gás, Águas, Obras e Serviços do Estado do Paraná (SINELTEPAR).

A partir da presença dos conselheiros, vejamos adicionalmente elementos referentes à sua representação e representatividade.

Quanto à representação dos conselheiros, remete-se à reflexão de que representar denota “fazer às vezes do outro”, ou “estar no lugar do outro” em um determinado momento ou espaço. A representação está associada diretamente ao caráter coletivo, ou seja, aos aspectos relacionados ao como se representa e a quem se representa (DOWBOR; SERAFIM; HOUTZAGER, 2008).

Sendo assim, examina-se que a representação conjectura regras para sua execução, que necessitam ser participadas para o exercício de inclusão dos representantes e a avaliação do processo pelos representados. Esses elementos sugerem uma ação relevante para a noção de representatividade, que na composição do conselho diz respeito não apenas ao aspecto quantitativo (número de associados ou componentes da entidade), mas à sua capacidade de expressar os interesses dos respectivos segmentos sociais a quem representa, revelada pelo seu engajamento na condução de propostas e ações que traduzam os interesses dos grupos representados (TEIXEIRA, 1996).

Almeida e Tatagiba (2012) tratam sobre o processo de representação:

Ao chamarem a atenção para o fato de que nos conselhos as organizações da sociedade civil protagonizam uma modalidade específica de representação, essas leituras reforçaram a necessidade de considerar a heterogeneidade de interesses que pode ser canalizada por essa via e, como consequência, reforçou a importância de desnaturalizar a legitimidade de seus atores em centros decisórios de políticas públicas, como os conselhos. Pela desnaturalização dessa legitimidade entendemos o reconhecimento de que os atores da sociedade civil não são portadores de uma racionalidade imparcial como se encarnassem, em si, o “bem comum” ou o “interesse público”. Eles são, ao contrário, portadores de concepções “situadas” e “parciais” do que deve ser o “bem comum”, na maior parte do tempo, conflitantes e até mesmo antagônicas entre si. (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 76).

Braga, Gosrdorf e Metzner (2012) entrevistaram 16 conselheiros da segunda gestão do Concitiba para identificar como os atores percebiam a representatividade das organizações que compõem o conselho. A maioria das respostas indicou que as organizações que atuam na gestão são razoavelmente representativas, relacionadas aos setores sociais existentes na cidade, com percentual de 58%, seguido da

percepção de ampla representatividade das organizações participantes, com 25%, e de pouca representatividade, com 17% dos entrevistados.

O Concitiba contempla diversos segmentos sociais, mas ao inquirir sobre como a presença desses conselheiros reverbera a expressão das vozes da sociedade civil, evidencia-se que essa representatividade, na própria visão dos conselheiros, é indicada como razoável e um percentual significativo adverte a pouca representatividade (BRAGA, GOSRDORF E METZNER, 2012, p. 11-12).

O indício da “razoável representatividade” entre as organizações participantes expõe que os sujeitos entrevistados identificam que há mediana relação constante com seus representados, isso porque a representação não é uma relação de substituição, em que o representante fala o que o representado falaria, mas, sim, como é colocado por Yong (2006, p. 149), como um relacionamento entre os atores plurais, cuja conexão entre esses determina a qualidade da representação.

Ainda segundo Almeida e Tatagiba (2012, p. 77), diversos são os estudos de caso que demonstram como os conselhos são pouco conhecidos para além do universo das organizações da sociedade civil diretamente envolvidas com a temática. Além disso, os conselhos apresentam muitas fragilidades quanto às estruturas legais de prestação de contas e divulgação mais ampla das decisões tomadas no seu interior (VIDAL, 2011; SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004 *apud* ALMEIDA; TATATAGIBA, 2012).

Diante desses pontos, a composição do Concitiba mescla a arena da participação e representação como um espaço que evidencia conflitos, tem limitações na partilha de poder, e expressa articulações e acordos. A construção Conselho como espaço político tem avançado diante do que já foi (segundo os preceitos da gestão democrática), mas conforme as possibilidades do que realmente é (nos dissensos e contrassensos da participação).

5.1.2 Presença dos Atores nas Reuniões do Concitiba

A análise da presença dos atores do Concitiba é um dado relevante, à medida que pode indicar o alcance de empenho e a prioridade concedida à participação nos conselhos por parte das entidades da sociedade civil e do próprio governo. Assim, buscou-se identificar os atores presentes nas suas reuniões. Há situação de maior percentual de presença entre os conselheiros da sociedade civil ou do Estado? E ainda, quem são os observadores que comparecem às reuniões com o intuito de apresentar pautas, fazer reivindicações ou construir temas para apresentação no Conselho.

Para Smith (2009), a presença:

[...] pode ter um impacto significativo sobre a natureza das decisões nos espaços da democracia participativa: se os excluídos das decisões políticas não estão presentes, as decisões provavelmente não são susceptíveis de responder plenamente às suas preocupações (PHILLIPS, 1995, p. 13). Ao julgar a inclusão de inovações democráticas, teremos de prestar atenção não só para as características formais do mecanismo de seleção, mas também na medida em que na prática há incentivos institucionais que motivam o engajamento de cidadãos de todos os grupos sociais, garantindo que um determinado grupo social não está marginalizado ou excluído. [...] Simplesmente estar presente, não significa necessariamente que os cidadãos estarão dispostos, ou capazes de apresentar as suas contribuições de forma coletiva, mas indica como agem frente ao direito de participar. (SMITH, 2009, p. 21-22 – tradução nossa).

Para identificar a presença dos atores nas reuniões ordinárias e extraordinárias no Conciba, examinou-se a lista de presença das reuniões a partir das referências de assinatura e organizações previstas nos campos: poder público, sociedade civil e observadores. Nota-se que no campo dos observadores também havia a assinatura de entidades que participavam da reunião com o intuito de realizar apresentação para os membros do Conselho, como é o caso da Assessoria da Copa do Mundo em Curitiba.

Tinha-se a intenção de analisar todas as atas das reuniões plenárias do Concitiba. Foram feitas visitas ao IPPUC para a coleta do material e para a organização das informações. Não foram localizadas nos arquivos do Conselho as atas das 11^a e 25^a Reuniões Ordinárias. Não há registro oficial das reuniões das

câmaras temáticas, apenas o relatório síntese das discussões das de habitação e de mobilidade e infraestrutura relativas à segunda gestão.

Desse modo, foram analisadas 24 atas das reuniões ordinárias e oito atas das reuniões extraordinárias, totalizando 32 atas correspondentes às duas primeiras gestões do Conselho. A análise das atas foi dividida para proporcionar um recorte comparativo entre as duas gestões, sendo 12 delas correspondentes ao período da 1ª gestão (1ª a 10ª das reuniões ordinárias e 1ª e 2ª das reuniões extraordinárias) e 20 atas da 2ª gestão (12ª a 26ª das reuniões ordinárias e 3ª a 8ª das reuniões extraordinárias).

A segunda gestão teve mais reuniões (59% do total), possivelmente por ter tido um mandato mais extenso. A primeira eleição ocorreu após dois anos do Conselho e com a alteração da Lei 12.579/2007, que prevê a escolha dos Conselheiros no contexto da Conferência, a segunda gestão permaneceu por quase três anos.

Quanto à metodologia de análise da presença, foram identificadas as entidades titulares e suplentes, bem como os observadores com maior comparecimento nas duas gestões. A Tabela 1 com a apresentação de dados de presença buscou caracterizar as entidades da primeira e segunda gestões com frequência superior a três nas reuniões.

Tabela 1 – Entidades com mais presença de representantes por gestão

GESTÃO 1		GESTÃO 2	
Entidade	Frequência	Entidade	Frequência
IPPUC	26	IPPUC	58
URBS	16	FIEP	18
COHAB	14	SMAM	18
PGM	14	CRESS	17
AMBIENS	12	SMMA	17
MINISTÉRIO PÚBLICO	12	URBS	16
SINDUSCON	12	PGM	15
SMMA	12	SIITEP	15
UFPR	12	SINDIURBANO	15
FAMOPAR	11	SINELTEPAR	15
FIEP	11	UP	13
SINDARQ	10	COHAB	14

FACIAP	9	FAZ	14
UNIÃO VILA TORRES	8	SINDUSCON	14
AUTRACO	7	FAMOPAR	13
CONAM	7	UNIÃO PORTÃO	11
SIITEP	7	IDDEHA	10
CMC	6	UNARBAN	10
TERRA DE DIREITOS	6	CMC	9
CRESS	5	SECOVI	9
SIMOV	4	UNIÃO DE MORADORES DE STA. FELICIDADE	9
		SMU	8
		CRP	6
		SISMUC	6
		UNIÃO MORADORES DO CIC	5
		AMBIENS	4
		MINISTÉRIO PÚBLICO	4
		PROJETO CIDADE EM DEBATE	4

Foram somadas as organizações entre titulares e suplentes das entidades participantes. As organizações do poder público, na primeira gestão, eram as mesmas entre titulares e suplentes e foram contabilizadas em igual peso, pois se buscou caracterizar a representação por entidade e não especificadamente se a organização estava na titularidade ou suplência.

Nota-se na primeira gestão do Conselho um número baixo de organizações representadas, com várias entidades com frequência inferior a três. Já a segunda gestão apresenta um quantitativo maior de entidades do poder público, sociedade civil e observadores que participaram das reuniões do conselho. De qualquer modo, destaca-se que também há um percentual alto de organizações que participaram, com baixa frequência relacionada à presença nas reuniões do Concitiba.

Com base nas informações contidas nas atas, contatou-se que o IPPUC foi a única entidade que esteve presente em todas as reuniões nas duas gestões do Conselho, na maioria dos casos com mais de um representante (entre presidente, titular e suplente). Por essa razão, o IPPUC tem uma frequência superior a todas as demais entidades. Ainda há percentual significativo do IPPUC sendo a entidade representada como observador. É importante frisar que na primeira gestão, o IPPUC tem a representação na presidência (titular) e suplência do Conselho, tendo dois representantes. Na segunda gestão, além da presidência, as vagas de titular e

suplente somam três conselheiros.

Observa-se ainda que as organizações que participaram das duas gestões do conselho tiveram discrepância de presença entre as duas. A Ambiens Cooperativa tem frequência maior na primeira gestão do Conselho e baixa frequência na segunda gestão. Já as entidades Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná (SINDUSCON) e Conselho Regional de Serviço Social (CRESS-PR) tiveram maior frequência de presença na segunda gestão do Conselho. Referente às entidades do poder público que participaram das duas gestões, há maior balanço nas duas gestões no caso da Urbanização de Curitiba S.A. (URBS), Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB-CT), Procuradoria Geral do Município (PGM) e Câmara Municipal de Curitiba (CMC). A única instituição que participou como observador nas duas gestões foi o Ministério Público do Estado do Paraná, com maior inserção na primeira gestão do Conselho e baixa frequência na segunda.

As seguintes organizações do Concitiba tiveram a frequência inferior a três nas reuniões do Conselho da primeira gestão: Sindicato das Empresas de Eletricidade, Gás, Água, Obras e Serviços do Estado do Paraná (SINELTEPAR); Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Curitiba (SISMUC); Federação Democrática das Associações de Moradores (FEMOTIBA); Associação de Moradores de Materiais Recicláveis Parceiros do Meio Ambiente (ACAMPA). E na segunda gestão isso ocorreu com: Sindicato das Indústrias Químicas e Farmacêuticas do Estado do Paraná (SINQUIFAR); Federação Nacional de Estudantes de Arquitetura e Urbanismo (FENEA) e União das Associações de Moradores, Clube de Mães, Entidades Beneficentes, Esportivas e Sociais da Regional Cajuru.

As organizações que não comparecem às reuniões ou tiveram baixa frequência, uma vez ausentes, renunciam do direito de debater e votar, ou seja, de intervir diretamente sobre as decisões e conduções referentes ao que poderia incidir sobre as questões referentes à política urbana nesse contexto institucional.

Segundo Carneiro (2002), a participação residual por parte dos conselheiros pode advertir a não prioridade desse espaço de debate no processo decisório e na gestão da política urbana. O exame da simples presença ou não dos conselheiros (e suas respectivas instituições) nas plenárias pode sugerir, portanto, a natureza do

compromisso institucional com o conselho, apontando para uma maior ou menor importância atribuída a esse canal participativo (CARNEIRO, 2002, p. 284). A ausência das entidades pode também estar relacionada à avaliação negativa a respeito da importância do conselho ou pelas dificuldades de atuação mais qualificada e ativa nesse espaço.

Além da questão da heterogeneidade dos atores, há a desigualdade no que é genericamente denominada “sociedade civil” (CARNEIRO, 2002). Nem todas, acrescenta-se, têm condições de arcar com os custos da participação e capacidade técnica para interferência efetiva na inclusão permanente nesse espaço, incidência na agenda política e nas deliberações do conselho. Sendo assim, “[...] além dos constrangimentos de tempo e financeiros, existe uma desigualdade na distribuição equitativa de capacidade participativa, entre os membros, de recursos de conhecimento, tempo informação e competência especializada” (CARNEIRO, 2002, p. 285).

Na Tabela 2 será evidenciada a presença por segmentos e como o percentual de participação distingue a participação entre sociedade civil, poder público e observador.

Tabela 2 – Distribuição das presenças de representantes por segmento e gestão

Segmento	Gestão		TOTAL
	1	2	
Poder Público	78 (38,8%)	147 (42,6%)	225 (41,2%)
Sociedade Civil	123 (61,2%)	198 (37,4%)	321 (58,8%)
Observador	34 (14,5%)	63 (15,4%)	97 (15,1%)
TOTAL	235 (100,0%)	408 (100,0%)	643 (100,0%)

Fonte: Lista de presença das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba

Nas duas gestões do Conselho há maior presença de representantes do segmento da sociedade civil. Seu desenho institucional com 60% sociedade civil e 40% poder público já prevê maior representação desse segmento, mas ao identificar por outro prisma como é a arquitetura participativa pela análise da presença por setores que compõem a sociedade civil, comprova-se que há heterogeneidade por diferentes setores que compõem o Conselho e discrepância de participação entre esses, que será mais bem evidenciado na Tabela 3.

Também se ressalta a inserção dos observadores nesse processo com uma participação expressiva nas reuniões, sendo o percentual de 14,5% de presença no Concitiba na primeira gestão e 15,4% na segunda gestão. Isso mostra que mesmo sem a representatividade formal, há inserção de outros atores nas reuniões do conselho.

Relacionado aos diferentes níveis de presença por setores da sociedade civil, mostra a Tabela 3, a composição de comparecimento de setores distintos do poder público e sociedade civil, em que no poder público, pelo próprio desenho institucional do conselho, privilegia a inserção mais ampla de organizações do poder executivo do que do poder legislativo e o mesmo ocorre com a diferença de paridade entre a sociedade civil e os diversos segmentos que a compõem em que há quantitativos diferenciados de número de vagas por setores distintos conformes explicitados no quadro abaixo.

Tabela 3 – Distribuição das presenças de representantes por setor e gestão

Setor	Gestão		TOTAL
	1	2	
Executivo	72 (30,6%)	139 (34,1%)	211 (32,8%)
Legislativo	6 (2,6%)	8 (2,0%)	14 (2,2%)
Setor Produtivo	44 (18,7%)	68 (16,7%)	112 (17,4%)
Profissionais	17 (7,2%)	23 (5,6%)	40 (6,2%)
Trabalhadores	0 (0,0%)	21 (5,1%)	21 (3,3%)
Academia	11 (4,7%)	18 (4,4%)	29 (4,5%)
Movimento Social	34 (14,5%)	54 (13,2%)	88 (13,7%)
ONGs	17 (7,2%)	14 (3,4%)	31 (4,8%)
Observador	34 (14,5%)	63 (15,4%)	97 (15,1%)
TOTAL	235 (100,0%)	408 (100,0%)	643 (100,0%)

Fonte: Lista de presença das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

Conforme apontado na Tabela 3, há nas duas gestões significativo percentual de presença de representantes do setor produtivo (18,7% na primeira e 16,7% na segunda) e dos movimentos sociais (14,5% na primeira e 13,2% na segunda). Isso ocorre justamente porque tais segmentos têm maior representação no espaço do Conselho (sendo três representantes titulares e respectivos suplentes). Isso mostra

que no desenho institucional não há paridade entre as entidades representativas, o que interfere tanto na presença quanto na composição de forças no conselho.

Nas experiências participativas, é comum que os números da participação sejam bastante modestos se pensados em relação à população local. Aqui se desfaz um dos imaginários que se criam em torno dos processos participativos, qual seja, “os municípios não vivem em permanente estado de euforia associativa e participativa” (MILANI, 2008, p. 556).

Conforme Lüchmann e Borba (2008), ao identificar a inclusão (ou nas palavras dos autores a exclusão na participação) no desenho institucional, o conjunto de regras institucionais relativas aos atores, aos objetivos, aos espaços de discussão e deliberação não institucionalizados tende a enfraquecer. No caso dos conselhos, à medida que desloca as lideranças por meio de representação para o espaço institucional, passa a ser capaz de prover ou oportunizar condições de igualdade na participação, reduzindo ou eliminando as relações assimétricas de poder no interior dos espaços participativos (LUCHMANN; BORBA, p. 66).

Sob esse ponto de vista, Dahl (1970) ainda argumenta:

É pouco provável que um indivíduo se envolva em política quando dá pequeno valor à recompensa resultante do envolvimento político em relação às recompensas que espera de outros tipos de atividade humana. Ainda é pouco provável que um indivíduo se envolva em política quando acha que tem pouca probabilidade de influenciar o resultado dos acontecimentos e de mudar a balança de recompensas por meio de seu envolvimento político. É pouco provável que um indivíduo se envolva em política se acreditar que o resultado geral será relativamente satisfatório para ele próprio, independentemente do seu envolvimento. (DAHL, 1970, p. 91).

Assim, ao tratar da presença das entidades participantes no conselho, remete-se a reflexões diversas que envolvem essa variável e que influenciam no processo de representação nesse espaço, o que adverte a relevância de análise sobre a inclusão dos conselheiros no Concitiba. Desse modo, a análise sobre a presença dos conselheiros fornece uma compreensão mais ampliada de como se expressa o engajamento dos segmentos da sociedade civil e poder público na participação desta institucionalidade. Na análise dos dados, foi possível averiguar que ocorre discrepância no quantitativo e representação das entidades participantes e há concentração de participação de determinadas entidades a partir do número maior de representantes pelo próprio desenho institucional, ou seja, as condições de

inclusão dos atores no Concitiba não se dá de forma igualitária, mas se caracteriza pelo engajamento de alguns grupos específicos e pela ausência de organizações tanto da sociedade civil como poder público. Assim, o desafio da participação é o de promover ou oportunizar condições de igualdade na participação, diminuindo as relações assimétricas de poder no interior dos espaços participativos.

5.1.3 Atores Externos que Participaram das Reuniões do Concitiba

Na análise sobre as instituições participativas, constata-se que pouca atenção é dada ao papel dos observadores e sua inserção no desenho institucional dos conselhos e outros canais participativos como as conferências. Isso compeliu a uma busca por quem são os atores que participam diretamente como observadores no Concitiba e como esses atores têm incidido com apresentações, propostas ou mesmo com o interesse civil de conhecer essa institucionalidade. Há maior participação de organizações do poder público ou da sociedade civil? O observador participa de várias reuniões?

Identificaram-se observadores com presença maior que um nas duas gestões do Conselho, observando a diversidade de organizações de origem na primeira e segunda gestões. Houve quatro casos de conselheiros que se apresentaram como cidadãos, sem identificação de entidade, o que individualiza sua atuação e distingue-se por não haver indicação direta de representação.

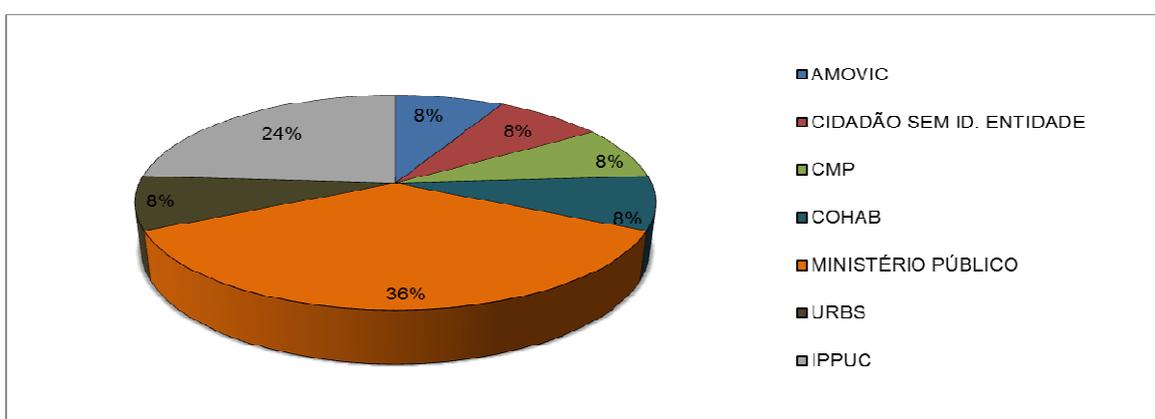


Gráfico 2 – Presença dos observadores – Primeira gestão
Fonte: Lista presença das reuniões ordinárias e extraordinárias.

O Gráfico 2 apresenta a filiação dos observadores no Concitiba durante a primeira gestão. A participação do Ministério Público mostra-se significativa, com percentual de 36% entre as entidades com maior presença nas reuniões do conselho. Também é expressiva a presença dos servidores do IPPUC, com 24%, em relação ao total de entidades. Além das citadas, há a presença de outras organizações da sociedade civil: a Associação de Moradores (AMOVIC); Central de Movimentos Populares (CMP) e ainda as demais organizações que tiveram presença relacionada ao poder público, pela COHAB (8%) e URBS (8%). Ainda com uma presença nas reuniões ordinárias e extraordinários na primeira gestão foram identificados os seguintes observadores: Ambiens Coopertativa, Femopar, IAB, PUCPR, UFPR e Zoerich Engenharia.

Quanto à presença dos observadores na segunda gestão, há a caracterização de ampla diversidade de organizações que se inserem como observadores e também a identificação de maior presença nas reuniões do Concitiba. O Gráfico 3 mostra os detalhes.

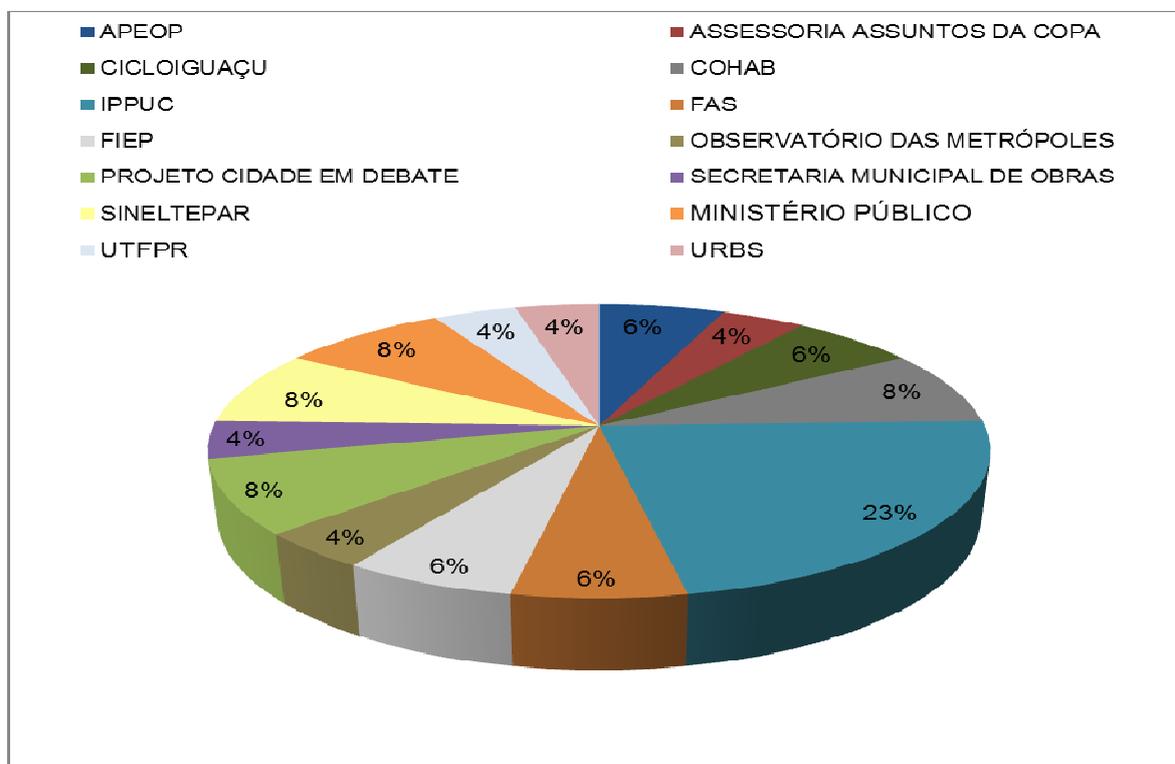


Gráfico 3 – Presença dos observadores – Segunda gestão
 Fonte: Lista presença das reuniões ordinárias e extraordinárias.

Além da diversidade de organizações, observa-se maior presença de observadores da sociedade civil no segundo mandato do conselho, pela Associação Paranaense de Empresários em Obras Públicas (APEOP); Cicloiguaçu; Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP); Universidade Tecnológica do Paraná (UTFPR) e Sindicato das Empresas de Eletricidade, Gás, Água, Obras e Serviços do Estado do Paraná (SINELTEPAR).

Em destaque, identificaram-se dois projetos de pesquisa com investigação relativa a assuntos do conselho com presença nas reuniões: o projeto Cidade em Debate e Observatório das Metrôpoles. Ainda, há a ampliação de presença na segunda gestão dos servidores do IPPUC como observadores, com 24% do total de observadores comparecendo às reuniões.

Entre as organizações que tiveram uma presença como observadores na segunda gestão do Concitiba, citam-se: representante da Câmara Municipal de Curitiba (CMC); Companhia Paranaense de Projetos e Empreendimentos (COBRAPE); Companhia Paranaense de Energia (COPEL); Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR); Secretaria Municipal de Finanças; Federação das Associações de Moradores do Estado do Paraná (FAMOPAR); Sindicato das Indústrias de Reparação de Veículos e Acessórios do Paraná (SINDIREPA); Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Paraná; Secretaria Municipal de Finanças (SMF); Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU) e União Vila Torres.

A presença do observador no Concitiba é uma constante nas duas gestões e envolve uma diversidade de atores e organizações que participaram das reuniões no conselho. Ao identificar a voz dos atores, será mais compreensível avaliar se há relação entre a presença dos observadores e incidência de propostas ou explanações nas reuniões, ou se o papel do observador tem maior relação com o interesse sobre algum tema específico debatido no conselho, ou ainda, o fortalecimento de debate na incidência de propostas no conselho, uma vez que tem direito a voz na plenária.

5.2 VOZ DOS CONSELHEIROS

A análise sobre a voz pretende identificar as manifestações dos conselheiros durante as reuniões, considerando suas intervenções no Concitiba. Ao apreciar as falas que ocorreram no momento das discussões, foram identificadas formas distintas de intervenção. Desse modo, buscou-se abarcar o máximo possível das informações levantadas e propor uma metodologia que conseguisse distinguir as falas e a incidência dos diversos atores no conselho.

Buscou-se também identificar, pela variável voz, as pautas discutidas no Concitiba e a relação com sua organização interna e com a política urbana. Ainda, foi utilizado o programa “R” e a técnica de nuvem de palavras para identificar os conteúdos mais abordados nas atas das reuniões do conselho e a relação entre as palavras que ali aparecem com maior destaque. Por último, foi feita a identificação das resoluções e das características expressas nas recomendações pela voz dos conselheiros.

Tatagiba (2002) alerta sobre a dificuldade de perceber as disputas, as negociações, as diferentes capacidades dos atores de se pronunciar e se apropriar das regras do jogo e que há “[...] uma imensa dificuldade de explicitação dos interesses, do reconhecimento da existência e legitimidade do conflito e da troca de ideias como procedimento para a tomada de decisão” (TATAGIBA, 2002, p. 73). Com essa ressalva, foram examinadas todas as atas localizadas nas reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba na primeira e segunda gestões, onde estão registrados os pronunciamentos de cada conselheiro, através da organização de planilhas que registrassem a frequência e o conteúdo das falas dos conselheiros.

Sabe-se também que a ausência de registro de voz não indica a não participação dos conselheiros. Mesmo não havendo manifestação direta, pode haver estratégias externas ao espaço da reunião e articulações que incidem no âmbito dessa institucionalidade. A participação dos conselheiros manifesta-se no momento das votações, não sendo identificada diretamente a “voz” dos atores, mas expressam os posicionamentos definidos em torno dos debates e temas que precisam de deliberação e encaminhamento.

Smith (2009) também adverte:

Simplemente estar presente, não significa necessariamente que os cidadãos estarão dispostos ou capazes de apresentarem as suas observações. Precisamos considerar as maneiras que as regras institucionais, normas e as expectativas podem excluir ou prejudicar as contribuições dos sujeitos. [...] A avaliação do grau ao qual a igualdade de voz é realizada exige-nos a estar atentos à maneira pela qual as instituições incentivam diferentes tipos de apoio e contribuição, oferta e recursos para os cidadãos que têm pouca experiência e ou são intimidados pelo pensamento de falar e isto afeta a diretamente a voz dos atores nas instituições. (SMITH, 2009, p. 22 – tradução nossa).

Na identificação da voz, optou-se em explicitar o pronunciamento dos atores pelo nome da entidade que representam. A perspectiva é de que se considerem os processos participativos de forma geral, incluindo a dimensão dos conflitos, consensos e debates submergidos nas discussões internas do Concitiba.

5.2.1 Principais Pautas do Concitiba e Voz dos Atores

As pautas indicam a organização dos assuntos tratados nas reuniões do conselho e são elementos essenciais para ponderar sobre como se materializam os princípios fundamentais desse canal participativo no que se refere a propor, controlar e fiscalizar as políticas públicas na ação entre Estado e sociedade civil. Além disso, ao identificar as pautas eleitas para o debate pelos conselheiros do poder público e sociedade civil, ficam mais evidentes os interesses e a defesa de projetos políticos distintos.

Para melhor analisar os dados, num primeiro momento, identificaram-se as principais pautas debatidas nas duas gestões do conselho. Em seguida, as pautas foram caracterizadas por maior frequência e divididas por categorias. Foram notadas alterações frequentes no formato de sua redação. Os relatos foram registrados de diferentes maneiras e às vezes de forma sintética. Mesmo assim é possível captar a amplitude de discussões que ocorreram no Conselho.

Referente à indicação das pautas a serem discutidas em cada reunião, o Artigo 15 do Regimento Interno do Conselho diz que qualquer conselheiro poderá propor a pauta, mas que a definição dos temas ocorrerá sempre na primeira reunião após a posse dos conselheiros, com a sugestão de assuntos que serão debatidos no

decorrer do ano em exercício. Ao examinar as principais pautas do Concitiba, não foi localizado nas atas como se dá o processo de escolha dos temas prioritários indicados pelos conselheiros, apenas ocorre a sugestão, sem registro de discussão mais ampla sobre a necessidade ou motivo de escolha.

Nas atas da 12ª reunião ordinária do Conselho no ano de 2010 – a primeira reunião com a segunda gestão do Conselho – houve a definição dos principais assuntos a serem trabalhados no primeiro ano de mandato e também determinada a metodologia das reuniões e escolha das pautas. Nas reuniões, ficou também pactuado que os materiais e apresentações referentes à pauta de cada reunião seriam encaminhados com a convocação.

Na ata da 16ª reunião ordinária, identifica-se que foi realizada avaliação e a definição de novos procedimentos para as reuniões, revendo seu processo organizativo. Sobre a escolha das pautas, definiu-se trabalhar dois assuntos por reunião, mediante a complexidade dos temas tratados. Ficou também decidido que os temas listados seriam validados de uma reunião ordinária para a outra.

Na análise das atas comprova-se que, no Conselho, essa ratificação das pautas em cada reunião dificilmente ocorreu e quando ocorria, não era cumprido o que ficou definido na plenária da reunião anterior. Por diversas vezes houve mudança de pauta sem o conhecimento prévio dos conselheiros.

Para Crantschaninov (2011), é preciso refletir sobre o modo como o trabalho está dividido dentro do Conselho. Mesmo ao contar com um planejamento de trabalho anual, os itens da pauta às vezes perdem-se em meio às discussões, além de serem postergados ou substituídos em razão das urgências.

Durante as duas gestões foram propostos 101 itens diferentes de pautas, que estiveram ou não repetidos nas reuniões realizadas. A Tabela 4 traz detalhes das mesmas.

Tabela 4 – Distribuição dos itens de pauta nas duas gestões

Item de Pauta	Frequência	%
Câmaras Temáticas	14	13,9
Alteração Vagas do Conselho	7	6,9
Conferência das Cidades	7	6,9
Copa do Mundo 2014 em Curitiba	7	6,9
Definição de Pautas do Concitiba	6	5,9
Planos Setoriais	6	5,9
Moções	4	4,0
Cabeamento Subterrâneo	4	4,0
Alteração Lei Concitiba	3	3,0
Estudo de Impacto de Vizinhança	3	3,0
Linha Verde	3	3,0
Programa Minha Casa, Minha Vida	3	3,0
Projeto do Metrô em Curitiba	3	3,0
Regimento Interno	3	3,0
6 itens discutidos duas vezes	12	11,9
16 itens discutidos uma única vez	16	15,8
TOTAL	101	100,0

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

O item de maior presença nas pautas do Concitiba foi o das Câmaras Temáticas, presente em 15 das 32 reuniões (47% das reuniões). Com relação às pautas, isso corresponde a 13,9% do total de 101 diferentes itens discutidos durante as duas gestões. Dentro do tema, o que mais se discute são quais câmaras serão implementadas, sua composição, apresentação dos seus relatórios e a diminuição de seu número.

As pautas com menor frequência não foram listados na Tabela 4. Desse modo, há seis itens identificados (11,9%) que tiveram frequência igual a dois: (i) definição da secretaria executiva; (ii) oficina capacitação; (iii) política de resíduos sólidos; (iv) potencial construtivo; (v) *site* Concitiba; (vi) solicitações protocoladas no conselho. E 16 itens de pauta (15,8%) tiveram frequência igual a um: (i) agenda reunião; (ii) balanço das atividades do conselho; (iii) eleições do Conselho; (iv) fundo municipal de habitação de interesse social; (v) índice de vulnerabilidade social; (vi) orçamento da prefeitura; (vii) plano de ação das cidades históricas; (viii) plano diretor; (ix) política municipal de defesa civil; (x) posse da gestão do conselho; (xi)

projeto paço da liberdade; (xii) projetos do PAC; (xiii) relatório para Concidades; (xiv) resolução mandato Concitiba; (xv) sistema de informações do município; (xvi) solicitação formal da participação do Ministério Público.

Em vista da diversidade de pautas discutidas ao longo de duas gestões do Conselho, é cabível tentar saber se essas pautas realmente contribuíram para a formulação e incidência das políticas urbanas do município, ou foram mais discussões para conhecimento dos conselheiros sobre o que a gestão está desenvolvendo. Tal discussão não será trabalhada aqui, mas é importante salientar o problema. Almeida e Tatagiba (2012) advertem que os conselhos estão voltados sobre si mesmos, desconectados ou fracamente conectados com seu ambiente institucional e societário mais amplo. Fucks e Perissinotto (2006) ainda afirmam:

Podemos igualmente supor que determinados setores consigam “impor”, na agenda do conselho, os temas que atendem apenas aos seus próprios interesses. Em ambos os casos, a influência é exercida no processo de constituição de um “filtro”, o qual define quais as questões estarão presentes e quais serão excluídas do processo decisório. Sem o exame do processo de formação da agenda, não é possível avaliar se e em que medida os interesses de cada segmento foram atendidos mediante a inclusão e a exclusão de determinados assuntos na pauta de deliberação do conselho. (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 07).

Referente a tais apontamentos, a definição de pautas envolve distintos processos, desde a organização do Conselho, ou mesmo a concentração de discussões em assuntos específicos indicados por alguns segmentos, o que adverte a relevância de compreender como se expressam as vozes desses conselheiros para a indicação de assuntos de seus interesses ou mesmo processos organizativos internos do conselho.

Ainda, são identificados, na Tabela 5, os itens de pauta mais frequentes e contrasta-se a variação deles entre uma gestão e outra.

Tabela 5 – Itens de Pauta mais frequentes por gestão

GESTÃO 1		GESTÃO 2	
Item de Pauta	Frequência	Item de Pauta	Frequência
Câmaras Temáticas	8	Câmaras Temáticas	6
Alteração Vagas do Conselho	5	Definição de Pautas do Concitiba	6
Conferência das Cidades	3	Copa do Mundo 2014 em Curitiba	5
		Conferência das Cidades	4
		Moções	4
		Planos Setoriais	4
		Estudo de Impacto de Vizinhança	3
		Linha Verde	3

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Na segunda gestão, houve quase três vezes mais itens de pauta debatidos que na primeira gestão. Talvez isso tenha acontecido porque na segunda gestão ocorreu um número maior de reuniões do que na primeira (de 12 atas para 20 na segunda gestão). Também é possível notar que os temas mais debatidos na primeira gestão seguem com percentual alto de discussão na segunda gestão. Isso pode ter ocorrido por conta dos temas não terem sido esgotados, ou ainda devido aos conselheiros não saberem da processualidade dos assuntos debatidos na primeira gestão do Concitiba, o que gerou ocorrência do mesmo debate.

A organização dos itens de pauta por categoria procurou abarcar todos os tópicos indicados para o levantamento no conselho e assim facilitar metodologicamente a análise dos dados. Assim, as pautas identificadas têm relação com: (i) a organização do conselho; (ii) o planejamento urbano; (iii) grandes projetos; (iv) habitação; (v) mobilidade. Os resultados dessa organização são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 – Distribuição das categorias de itens de pauta nas duas gestões

Categoria	Frequência	%
Organização do Conselho	48	47,5
Planejamento Urbano	28	27,7
Grandes Projetos	13	12,9
Habitação	5	5,0
Mobilidade	3	3,0
Outros	4	4,0
TOTAL	101	100,0

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

As pautas mais indicadas no Concitiba estiveram relacionadas à organização interna do Conselho (47%), seguido de ações relacionadas ao planejamento urbano (27%). Ou seja, a realidade do Concitiba se encaixa no que detectaram Almeida e Tatagiba (2012) para outros conselhos no Brasil: “[...] o principal tema sobre o qual os conselheiros se debruçavam dizia respeito à sua própria dinâmica interna” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 84-85). Os itens mais arrolados ao controle social, ao desenho da política pública ou às prioridades de investimento público, apesar de serem a maior prerrogativa e finalidade dos conselhos, eram menos presentes nos pontos de pautas.

Os itens foram agrupados em seis categorias, conforme se observa nas Tabelas 7 e 8, nas quais se pode verificar que as três categorias mais frequentes no geral e em cada gestão foram “Organização do Conselho”, “Planejamento Urbano” e “Grandes Projetos”, em ordem decrescente de frequência. Na categoria “outros”, foram identificadas quatro moções no conselho sobre os seguintes assuntos: (i) manifesto de apoio ao pedido do Município de Curitiba solicitando a isenção de imposto sobre circulação de mercadoria e serviços (ICMS); (ii) recomenda que quando ocorrerem obras do metrô de Curitiba, seja realizada concomitantemente a transposição do cabeamento aéreo para cabeamento subterrâneo; (iii) a necessidade de implementação do plano multimodal; (iv) envio de moção ao governo do Paraná apoiando a solicitação do município de Curitiba de incentivos fiscais para as obras do Metrô.

Ainda, buscou-se evidenciar a diferenciação das categorias com pautas mais frequentes por gestão, para avaliar a diferenciação de prioridades de cada mandato.

Tabela 7 – Categorias de pauta mais frequentes por gestão

Gestão 1		Gestão 2	
Categoria	Frequência	Categoria	Frequência
Organização Conselho	26	Organização Conselho	22
Planejamento Urbano	8	Planejamento Urbano	21
Grandes Projetos	4	Grandes Projetos	10
Habitação	2	Outros	4
Mobilidade	1	Habitação	3
		Mobilidade	2

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

As Tabelas 7 e 8 apresentam similaridade com relação às duas gestões, que tiveram como maior frequência o processo de organização dos conselhos, mas vê-se na segunda gestão a ampliação de pautas que debatem o planejamento urbano. Também se ampliaram as discussões sobre os grandes projetos e a inclusão de temas diretamente relacionados à habitação e às moções (outros).

Para dimensionar cada tema debatido no Conselho, a Tabela 8 mostra o total de pautas discutidas na primeira gestão e em qual categoria se inserem.

Tabela 8 – Categorização dos itens de pauta – primeira gestão

Categoria	Itens de Pauta	Frequência
Grandes Projetos		4
	Cabeamento Subterrâneo	2
	Copa do Mundo 2014 em Curitiba	2
Habitação		2
	Programa Minha Casa, Minha Vida	1
	Projetos do PAC	1
Mobilidade		1
	Metrô em Curitiba	1
Organização Conselho		26
	Agenda Reunião	1
	Alteração Lei Concitiba	1
	Alteração Vagas do Conselho	5
	Balanço Atividades do Conselho	1
	Câmaras Temáticas	8
	Definição da Secretaria Executiva	2
	Definição de Pautas do Concitiba	1
	Eleições do Conselho	1
	Oficina Capacitação	2
	Regimento Interno	1
	Solicitação Formal da Participação Ministério Público	1
	Solicitações Protocoladas no Conselho	2
Planejamento Urbano		8
	Conferência das Cidades	3
	Orçamento da Prefeitura	1
	Planos Setoriais	2
	Projeto Paço da Liberdade	1
	Relatório para Concidades	1

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

A categoria “grandes projetos” contempla as amplas obras de intervenção urbana que impactam “na construção de imagens, que podem gerar a valorização da cidade” (ULTRAMARI; RESENDE; 2007). Essa valorização possui distintos significados, pois impactam diretamente na organização da cidade e vêm arraigados do discurso de embelezamento urbano e desenvolvimento. Relacionados às pautas dos grandes projetos, foram identificados os tópicos Cabeamento subterrâneo e Copa do Mundo. Referente ao cabeamento subterrâneo, na análise das atas, as discussões se concentram na substituição de cabeamento aéreo da capital pela rede subterrânea, com a proposta de melhorar a paisagem urbana e otimizar a utilização das vias urbanas. Sobre a Copa do Mundo, as discussões se concentram nas obras e intervenções urbanas a ela relacionadas, com preocupações sobre calendário e custos das obras, remoções urbanas e projetos para a construção de estádios.

Na categoria Habitação, as discussões se concentram em dois temas. Um é a apreciação da política habitacional e de algumas prerrogativas exigidas pelas Portarias n. 140/2010 e 414/2010 do Ministério das Cidades sobre a definição dos critérios municipais do Programa Minha Casa, Minha Vida. Outro é o Programa de Habitação Popular de Curitiba, usando recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Sobre o tema Mobilidade, discutiu-se o projeto metrô de Curitiba, com uma apresentação sobre o traçado da obra e debate sobre os recursos na parceria público-privado.

Na primeira gestão, foram discutidos massivamente temas relacionados à organização interna do Conselho, envolvendo a organização das pautas, agenda de reuniões, alteração de leis e vagas dos conselheiros – o que é esperado na etapa de implementação dos conselhos (TATAGIBA, 2002).

Na categoria do Planejamento Urbano, destaca-se a discussão sobre planos setoriais. Houve debates entre os conselheiros sobre a aprovação do plano no Conselho, com posicionamentos que identificam baixa participação da sociedade na formulação e no acompanhamento do plano, além de posicionamento da autoridade de se aprovar os planos setoriais no conselho, pela legitimidade e representação dos membros do Concitiba. Outro tema discutido foi a Conferência das Cidades. A Conferência tem a proposta de definir as diretrizes para a política urbana, situando-se mais no eixo planejamento. No Conselho, essa pauta também se inscreve no eixo

da organização interna, pois é atribuição do Concitiba organizar a Conferência. Isso obviamente ocupa as reuniões para definição dos procedimentos burocráticos, logísticos e normativos para a realização do evento.

Na análise da Tabela 9, buscou-se estabelecer cada tema debatido no Conselho, sendo identificado por categorias na análise da segunda gestão.

Tabela 9 – Categorização dos itens de pauta – Segunda gestão

Categoria	Itens de Pauta	Frequência
Grandes Projetos		10
	Copa do Mundo 2014 em Curitiba	5
	Cabeamento Subterrâneo	2
	Linha Verde	3
Habitação		3
	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	1
	Programa Minha Casa, Minha Vida	2
Mobilidade		2
	Metrô em Curitiba	2
Organização Conselho		22
	Alteração Lei Concitiba	2
	Alteração Vagas do Conselho	2
	Câmaras Temáticas	7
	Definição de Pautas do Concitiba	6
	Posse Gestão do Conselho	1
	Regimento Interno	2
	Resolução Mandato Concitiba	1
	Site Concitiba	1
Planejamento Urbano		21
	Estudo de Impacto de Vizinhança	3
	Conferência das Cidades	4
	Índice de Vulnerabilidade Social	1
	Plano de Ação das Cidades Históricas	1
	Plano Diretor	1
	Planos Setoriais	5
	Política de Resíduos Sólidos	2
	Política Municipal de Defesa Civil	1
	Potencial Construtivo	2
	Sistema de informações do Município	1
Outros		4
	Moções	4

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Na segunda gestão do Conselho, identifica-se a diferenciação em relação a alguns eixos da primeira gestão. Na categoria Grandes Projetos, continua a discussão sobre cabeamento subterrâneo e Copa do Mundo, havendo também a discussão sobre o projeto da Linha Verde, relacionado à operação urbana consorciada. Esse instrumento previsto no Estatuto das Cidades pode ser compreendido como um mecanismo de redesenho de certa parcela do território urbano a partir da alteração de índices urbanísticos e distinções de uso e ocupação do solo. Isso permite o ajuste de investimentos públicos e privados, arranjos por meio da outorga onerosa do direito de construir, nesse caso, atrelado à emissão de Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPACS¹⁹ (NETO; MOREIRA, 2013, p. 585).

Vale destacar a discussão sobre esse tema, pois no mesmo momento em que é realizada a apresentação sobre a operação urbana consorciada no Concitiba para contribuição das propostas, é identificada a votação na câmara de vereadores sobre a Lei n. 13.909/2011/Decreto n. 133/2012, que prevê a aprovação do projeto de lei para execução da operação na Linha Verde.

Sobre os temas de habitação, há a inclusão da pauta do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, com a apresentação do fundo e o funcionamento do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social com ações coordenadas pela COHAB-CT. Há também a avaliação dos critérios municipais do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Na segunda gestão, continuam frequentes pautas relacionadas à organização interna do Conselho, com destaque para a definição das pautas do Conselho, que ocorre em diferentes momentos. Já nas pautas indicativas ao Planejamento Urbano, reincidiu em diversas discussões o estudo de impacto de vizinhança na identificação de análise apresentada na fase preliminar do licenciamento de empreendimentos de

¹⁹ A partir dos Cepacs, o poder público define um estoque de potencial construtivo adicional para a operação urbana, lançando títulos equivalentes no mercado financeiro, de forma a arrecadar antecipadamente os valores referentes à outorga onerosa do direito de construir. Moraes (2011), apud Neto e Moreira (2013), afirma que operações urbanas conduzidas inadequadamente tendem a potencializar os efeitos excludentes da urbanização contemporânea, ao concentrar ações singulares de intervenção que não agregam contribuições reais à coletividade.

grande porte que possam causar impacto no meio ambiente urbano, ao sistema viário, entorno ou a comunidades.

O tema Conferência das Cidades trata do processo organizativo da conferência e de ações do Concitiba para a sua efetivação. A discussão sobre os Planos Setoriais foi feita primeiramente com uma apresentação geral e teve sequência em outras reuniões com os temas: (i) Plano Diretor Cicloviário; (ii) Plano Diretor de Drenagem; (iii) Plano Diretor de Iluminação; (iv) Plano Diretor Multimodal.

Por fim, houve o preparo de moções, que continham propostas apresentadas na plenária sobre encaminhamentos de temas deliberados no conselho e que aguardam ação do poder público.

A partir das pautas do Concitiba, vê-se que as discussões estão mais voltadas ao funcionamento interno do conselho e a temas pontuais da política urbana, com várias repetições de pautas nos dois mandatos. Não há registro de discussão sobre o planejamento mais amplo da política urbana na cidade. Isto não é peculiar ao Concitiba, mas tem relação direta com a realidade de diversos conselhos instituídos, como relata Pontual (2008):

Os estudos do Observatório (2007) mostram que os conselhos ocupam um lugar periférico no ciclo decisório no tocante à elaboração e implementação das políticas nas respectivas áreas de atuação. Em alguns casos isto se manifesta no tempo dispensado nas discussões dos conselhos a temas como a definição da própria pauta das reuniões e questões de procedimento. Em outros casos, relações conflituosas e polarizadas entre os participantes deterioram as relações entre os mesmos, dificultam o estabelecimento de um diálogo produtivo e assim prejudicam a qualidade dos processos deliberativos mesmo quando estão em discussão assuntos de relevância na definição das políticas. (PONTUAL, 2008, p. 16).

Com isso, o Concitiba, nas duas primeiras gestões, investiu grande parte de seu tempo em temas internos, técnicos e burocráticos, e ainda com a indicação de pautas sobre a política urbana que contemplam, na maioria das vezes, mais apresentações do que deliberação e formulação de políticas para a cidade.

5.2.2 Voz dos Conselheiros que se Manifestaram nas Reuniões

As manifestações no conselho são construídas a partir de posicionamentos, contraposições e no exercício da partilha de poder. Para Dagnino (2002), a condição da partilha do poder é um dos pontos centrais na relação entre sociedade civil e sociedade política, pois nessa interação é que se expressam os jogos de interesses e projetos políticos em disputa.

Assim, o exame da voz dos conselheiros durante as reuniões embute as disputas e os conflitos que se refletirão nas reivindicações e propostas ali emergentes.

As falas aqui identificadas se resumem às registradas em ata e podem não ser reproduções fiéis do que pode ter ocorrido no momento das intervenções das plenárias. Falas não registradas nos documentos formais do conselho não são analisadas, a princípio, nessa pesquisa.

Na Tabela 10 há a identificação dos representantes das entidades com maior frequência de fala nas reuniões do Conselho (frequência maior que duas). Verifica-se a concentração da voz em poucas organizações na primeira gestão. No segundo mandato, há maior número de entidades que se pronunciaram no conselho.

Tabela 10 – Representantes de entidades com mais falas por gestão

GESTÃO 1		GESTÃO 2	
Entidade	Frequência	Entidade	Frequência
IPPUC	24	IPPUC	30
FIEP	21	CRESS	25
AMBIENS	19	FIEP	24
SINDUSCON	11	SINDIURBANO	24
TERRA DE DIREITOS	11	COHAB	15
COHAB	10	SIITEP	12
PGM	8	SINELTEPAR	12
UNIÃO VILA TORRES	8	FAMOPAR	7
MINISTÉRIO PÚBLICO	7	IDDEHA	7
FAMOPAR	6	URBS	7
UFPR	6	SINDUSCON	6
SINDARQ	5	AMBIENS	5
CMC	4	PGM	5
FACIAP	3	SMAM	5
		SMMA	5

	UNIÃO DE MORADORES DE STA. FELICIDADE	4
	CMC	3
	FAZ	3
	UNIÃO CAJURU	3

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e da segunda gestões do Concitiba.

Nas duas gestões, identifica-se maior frequência da voz dos conselheiros do IPPUC, dado relevante ao se associar com a variável presença, pois foi constatado que tal entidade tinha o comparecimento em todas as plenárias do conselho. A composição do IPPUC tem um quantitativo maior no campo do poder público, o que se mostra preponderante ao indicar como se expressa a inclusão desse segmento no desenho institucional do Concitiba.

Na análise de Fucks e Perissinotto (2006) sobre os conselhos gestores de políticas sociais em Curitiba, há um ponto de convergência: há um claro predomínio dos gestores no processo decisório e na centralidade das falas. Isso ocorre, em parte, em função do papel principal que o gestor tem ocupado na presidência, iniciando as discussões e referenciando os assuntos em pauta nas reuniões. Isso também revela o peso do conhecimento técnico na dinâmica da instituição, que atribui à equipe de especialistas um papel decisivo na disseminação da informação a respeito das ações e dos programas governamentais, assim como dos aspectos técnicos envolvidos em assuntos específicos de interesse do conselho (FUCKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 70).

Nas demais entidades do poder público que participam do Concitiba, identifica-se maior frequência de falas a COHAB, PGM e CMC. Na segunda gestão, há a ocorrência de fala de todas as entidades que participaram da primeira gestão e também de URBS, SMAM, SMMA e FAS.

Quanto às organizações da sociedade civil, observa-se que as falas concentraram-se no setor produtivo pelas organizações Fiep e Sinduscon, e nas ONGs por AMBIENS e TDD. Já na segunda gestão do Conselho, as falas das organizações da sociedade civil concentram-se na entidade profissional CRESS, no setor produtivo pela FIEP, e no segmento dos trabalhadores pelo Sindiurbano.

Os movimentos sociais, que têm um número significativo de representação no Conselho (três conselheiros titulares e três suplentes), têm frequência de fala sem

proeminência nas duas gestões. Entre as seis organizações, há identificação da voz de Famopar e Clube de Mães União Vila Torres na primeira gestão, e de Famopar, União de Moradores de Santa Felicidade e União Cajuru na segunda.

Na fala dos observadores, a única entidade em destaque é o Ministério Público, com fala na primeira gestão do Conselho. Suas falas estão voltadas a questionamentos sobre processos do conselho e deliberações sobre a política urbana. Em contraponto, tanto conselheiros da sociedade civil como do Poder Público manifestam-se discutindo a legitimidade de participação no conselho desse órgão, conforme expressos na ata da 8ª reunião ordinária do Concitiba. Ao identificar as premissas de atuação do Ministério Público, identifica-se que cabe a esta instituição operar na defesa dos interesses sociais, tendo enquanto demanda zelar pela efetiva implementação e funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas. O questionamento de tal participação mostra-se impertinente em dois aspectos: na própria finalidade institucional do Ministério Público e no espaço do conselho, por ter como objetivo ampliar os mecanismos participativos de diversos atores sociais pela possibilidade de voz nas discussões sobre a política urbana e organização do Conselho.

Os dados mostram a heterogeneidade das vozes dos conselheiros, mas também a concentração das falas por segmentos específicos no Concitiba. Fuks e Perissinotto (2006) destacam a tendência das organizações presentes nos conselhos em Curitiba de canalizar suas demandas para atores estratégicos que fazem parte de sua rede de apoio político ou para os espaços institucionais mais permeáveis às suas demandas: “Cada segmento ocupa, preferencialmente, certos nichos de ação política, possivelmente aqueles espaços mais adequados aos recursos organizacionais de que dispõe e mais permeáveis à sua atuação e interesses” (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 23).

Destarte, ao identificar a voz dos atores do Conselho, buscou-se melhor detalhar as categorias em Discussão da Organização Interna (DisOI); Discussão Política Urbana (DisPU); Pergunta Organização Interna (PerOI); Pergunta Política Urbana (PerPU); Proposta Organização Interna (ProOI); Proposta Política Urbana (ProPU) e ainda voz não identificada (Ni). Os resultados são apresentados na Tabela 11.

Tabela 11 – Distribuição dos tipos de fala por gestão

Tipo de fala	Gestão		TOTAL
	1	2	
Discussão Organização Interna	40 (26,3%)	29 (13,7%)	69 (19,0%)
Discussão Política Urbana	28 (18,4%)	72 (34,1%)	100 (27,5%)
Pergunta Organização Interna	4 (2,6%)	0 (0,0%)	4 (1,1%)
Pergunta Política Urbana	21 (13,8%)	30 (14,2%)	51 (14,0%)
Proposta Organização Interna	37 (24,3%)	50 (23,7%)	87 (24,0%)
Proposta Política Urbana	22 (14,5%)	30 (14,2%)	52 (14,3%)
TOTAL	152 (100,0%)	211 (100,0%)	363 (100,0%)

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões Concitiba.

Na primeira gestão, o tipo de fala mais frequente foi a discussão sobre a Organização Interna (DisOI). Isso reforça a análise das principais pautas do Concitiba, que encontrou maior frequência relativa de temas voltados à organização interna do conselho. Na segunda gestão, a voz que apareceu em destaque está relacionada à Discussão da Política Urbana (DisPU), que tem aumento de incidência entre as pautas mais debatidas.

Nas duas gestões, o segundo tipo de fala mais frequente foi a Proposta Organização Interna (ProOI) no Concitiba. Evidencia-se também que há um elevado percentual tanto na primeira como na segunda gestão, referente a perguntas dos conselheiros relacionadas, em primeiro lugar, sobre a política urbana e, em seguida, questionamentos indicativos ao processo de organização interna do Conselho. Se por um lado a dúvida faz parte de um processo educativo, em que os conselheiros têm na participação um canal formativo, também se pode compreender que, pelas atas do Conselho, em diversos momentos não ocorreu discussão prévia dos temas pautados e não foi encaminhado material elucidativo sobre os pontos em pauta. Isso leva o conselheiro a participar das discussões sobre a política sem ter um período anterior de formação ou sem assimilar informações para contribuir no debate e na indicação de propostas de forma ampliada.

No caso das discussões referentes à política urbana, identifica-se que tais proposições geram maior polêmica e debate no âmbito do conselho, se relacionado às outras discussões.

Alguns temas que geraram polêmica nas plenárias do Concitiba e que merecem destaque são os posicionamentos referentes ao tópico dos planos setoriais. Há identificação da voz dos atores que avaliam que o conselho é um

espaço adequado para a aprovação dos planos setoriais e a contraposição de conselheiros que compreendem a necessidade de mais ampla participação popular nos processos deliberativos dos planos.

Há debates referentes aos conflitos fundiários em que se contrapõem atores que preveem que tal assunto é “caso de polícia” e atores que argumentam ser o tema discutido nacionalmente e há resolução nacional do Conselho das Cidades que prevê a organização de tais políticas para mediação no Estado e município.

Há também debates sobre a primeira eleição do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social e projetos habitacionais do município, e sobre grandes projetos como cabeamento subterrâneo e Copa do mundo, que geraram embates e contraposições.²⁰ Isso evidencia disputas de projetos políticos (no caso projetos de cidade) no âmbito do Conselho.

A análise da voz tem, entre seus indicativos, a influência de atores e incidência em processos deliberativos, principalmente o que está relacionado ao item “Propostas de Política Urbana” e “Proposta de Organização Interna”, o que tange os momentos de deliberação sobre os temas e posicionamentos em torno de interesses distintos no Conciitba. Desse modo, Fuks e Perissionotto (2006) destacam quatro momentos do processo deliberativo, a saber: 1) apresentação inicial de um determinado tema para a apreciação da plenária – quem introduz o assunto, iniciando o debate; 2) estabelecimento da interlocução – quem institui o debate; 3) encaminhamento de proposta sobre o tema em questão para a deliberação – quem encaminha a proposta; e, por fim, 4) qual o resultado dessa deliberação – aprovação ou não (FUKS; PERISSIONOTTO, 2006, p. 70).

A Tabela 12 pretende evidenciar quais conselheiros tiveram voz nas discussões da primeira gestão do Conciitba e a frequência de suas manifestações.

²⁰ Tais debates e contraposições são detalhados nos anexos 05 a 21 desse trabalho, nos quadros “Voz dos atores”, em que se buscou compilar cada um dos itens das falas dos conselheiros pelas categorizações indicadas.

Tabela 12 – Distribuição da voz dos representantes por setor e tipo de fala – primeira gestão

Setor	Tipo de Fala						TOTAL
	DisOI	DisPU	PerOI	PerPU	ProOI	ProPU	
Academia	0	0	0	2	2	2	6
Executivo	15	2	0	1	21	5	44
Legislativo	1	1	1	0	0	1	4
Movimento Social	4	3	1	5	5	1	19
Observador	4	1	0	2	0	0	7
ONG	8	8	2	3	6	3	30
Profissionais	3	1	0	1	0	0	5
Setor Produtivo	5	12	0	7	3	10	37
Trabalhadores	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	40	28	4	21	37	22	152

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Na primeira gestão do Concitiba, ao analisar os segmentos que compõem o conselho, analisa-se a heterogeneidade da voz dos conselheiros a partir da concentração de manifestações em torno de algumas categorias de fala específicas.

O segmento das academias, na primeira gestão, teve suas manifestações mais relacionadas às perguntas sobre a política urbana e propostas sobre organização interna e política urbana.

Avalia-se que o poder público (poder executivo) tem grande concentração de falas relacionadas à discussão e à proposta sobre a organização interna do Conselho, com menor incidência em propostas relacionadas à política urbana na primeira gestão.

O poder legislativo manifesta-se pouco na primeira gestão, sendo identificada uma manifestação deste setor referente à discussão e propostas sobre organização interna e uma fala referente à discussão e proposta sobre a política urbana.

Referente às intervenções no conselho pelos movimentos sociais, não se nota concentração em alguma categoria das falas, mas há um pouco mais de incidência nas perguntas voltadas à política urbana e à organização interna do conselho.

As interferências dos observadores estão mais relacionadas à discussão da organização interna do conselho. Já as ONGs incidem em todas as categorias das

falas no conselho, mas têm maior enfoque nas discussões referentes à política urbana, à organização interna e à proposta de organização interna.

O setor produtivo tem a maior concentração de fala na discussão e na proposta sobre a política urbana, também tendo alta frequência relacionada a perguntas sobre a política urbana. Na primeira gestão não é identificada a representação formal do segmento dos trabalhadores nas falas.

Ao analisar a Tabela 13 da segunda gestão do Concitiba, nota-se a diferenciação da distribuição das falas relacionadas à primeira gestão. Há significativa mudança na composição da voz dos segmentos do conselho.

Tabela 13 – Distribuição das falas dos representantes por setor e tipo de fala – segunda gestão

Setor	Tipo de Fala						TOTAL
	DisOI	DisPU	PerOI	PerPU	ProOI	ProPU	
Academia	0	0	0	0	0	1	1
Executivo	9	36	0	4	12	9	70
Legislativo	0	2	0	0	1	0	3
Movimento Social	2	5	0	3	7	0	17
Observador	0	0	0	0	1	0	1
ONG	2	4	0	4	0	2	12
Profissionais	6	5	0	8	8	1	28
Setor Produtivo	7	12	0	7	15	14	55
Trabalhadores	3	8	0	4	6	3	24
TOTAL	29	72	0	30	50	30	211

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Na segunda gestão, o poder público teve suas falas concentradas com grande frequência nas discussões sobre a política urbana, a organização interna e a proposta de política urbana.

Na segunda gestão, o poder legislativo também aparece com manifestações reduzidas, relacionadas à discussão da política urbana e proposta de organização interna. Entre as falas dos movimentos sociais, não há destaque para alguma categoria de fala e nota-se maior frequência relacionada à discussão política urbana e à organização interna.

Apesar da maior presença de observadores nas plenárias da segunda gestão do conselho, sua fala é manifesta em apenas uma proposta.

As ONGs têm menor frequência de voz na segunda gestão, sendo identificadas manifestações referentes à discussão política urbana e à pergunta

sobre a política urbana. Nota-se maior incidência da voz do segmento dos profissionais na segunda gestão do conselho, com destaque para a pergunta sobre política urbana e proposta de organização interna no conselho.

Quanto ao setor produtivo, há alta frequência de voz concentrada nas falas relacionadas à discussão política urbana, à proposta política urbana e à proposta de organização interna.

O segmento dos trabalhadores teve voz frequente sobre as questões que envolvem discussão, pergunta e proposta sobre a política urbana e contribuição de fala sobre a organização interna do Conselho. Referente à voz da academia, é identificada uma frequência de fala sobre a proposta referente à política urbana.

Na segunda gestão não houve voz referente a perguntas sobre a organização interna do Conselho, o que pode indicar maior conhecimento dos procedimentos do Concitiba por parte dos conselheiros.

No momento das discussões, em que há contraposições de opiniões e embates, a condução para a resolução de conflitos está diretamente relacionada ao processo indicativo para que o assunto entre em regime de votação, identificando que a valorização de defesa de propostas não se expressa pelo debate ampliado até o esgotamento da discussão e consenso. Segundo Pontual (2008), quando temas sobre programas e políticas são colocados em pauta, quase sempre são circunscritos às questões referentes à exposição de sua execução e implementação e muito raramente os conselhos têm oportunidade de discutir programas e políticas na sua etapa de elaboração. Quando são trazidos para discussão, já estão elaborados e no conselho apenas cumpre-se o rito de apresentação e de informação do início de sua implementação. Não acontece das organizações de fato poderem intervir, propor e acompanhar a política de forma mais ampla, consensuada e deliberativa.

No que se refere à análise das falas dos conselheiros, deu-se destaque às manifestações de cunho propositivo. Na organização dos dados, fez-se uma síntese das falas dos conselheiros. Os Quadros 4 a 18 dão destaque ao processo deliberativo, no momento que são definidas propostas em que os setores que compõem o Conselho registram os encaminhamentos tanto de ações relacionadas ao conselho, como proposituras para a política urbana.

Há no Concitiba muitas recomendações feitas pelos conselheiros. Tais

propostas parecem ser o principal mecanismo de deliberação relativo tanto aos temas tratados para a organização interna do conselho, como às propostas sobre as políticas urbanas em Curitiba. Nem todas as recomendações, porém, foram de fato decisões políticas consensuadas pelos atores. Ao contrário, identifica-se que o momento das proposições são os mais propícios para posicionamentos antagônicos e debates adversos no âmbito do Concitiba.

Assim, tomou-se o cuidado de registrar as falas que expressavam as proposições por segmento representado no conselho, separadamente entre as duas gestões, para melhor dimensionar a voz dos representantes. Tal procedimento metodológico pretende ajudar na melhor captação das falas, o que não quer dizer que há de fato uma homogeneidade intrínseca nas posições dos segmentos, fato que será considerado na análise descritiva. Em alguns momentos, será observada a repetição da mesma proposta, o que destaca a reincidência de temas nos debates.

ONGs	Proposta organização interna (ProOI)	(i) Implementação Câmara Temática; (ii) Incluir nome de conselheiros no <i>site</i> ; (iii) Criação de Câmaras: (iv) Formar processo eleitoral Conferência; (v) Inclusão segmento trabalhadores; (vi) Votos Câmara Temática – titular e suplente.
	Proposta política urbana (ProPU)	(i) Proposta parecer ocupações irregulares em Curitiba – posicionamento contrário ao poder público; (ii) Planos Setoriais – não seja votado no Conselho; (iii) Estudo para viabilidade do usucapião coletivo em Curitiba.

Quadro 4 – Voz das ONGs – Primeira gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Referente às proposições das ONGs na primeira gestão do Concitiba, revela-se que quanto às indicações relacionadas à organização interna do Conselho, há recomendação por várias vezes de propostas referentes às Câmaras Temáticas, na criação desta instância. Com referência ao fato de os conselheiros participarem de sua composição, independente de serem titulares ou suplentes, com poder de voto, de fato foi instituído. Também advertem a propositura de inclusão de um representante dos trabalhadores do Conselho, conforme diretrizes do Concidades Nacional e, ainda, a sugestão do processo eleitoral para a Conferência das Cidades, com a proposta de um grupo de trabalho específico para debater tal tema.

Quanto às proposições referentes à política urbana, foram relatados casos sobre as ocupações habitacionais dos bairros da Fazendinha e do Campo Comprido,

em que há posicionamento contrário às decisões do poder público com relação a despejos e processos de remoção das famílias. Houve proposta de investigação pela câmara temática sobre os casos e a formulação de documento do Conselho, que emitisse parecer sobre eles.

Há o destaque dos atores do segmento das ONGs, contrários ao processo de votação dos planos setoriais, mencionando o formato do documento ser mais voltado a um diagnóstico do que de fato a um plano com as prerrogativas de participação popular e amplo debate público para definição, não concordando com a votação. Na ata da 4ª reunião ordinária do Conselho, identifica-se que tal proposição gerou vários debates e contraposições, mas vencendo a votação a favor da aprovação dos planos setoriais. Quanto ao estudo da viabilidade do usucapião coletivo em Curitiba, na 8ª reunião ordinária do Conselho foi debatido o tema e o objetivo de tal proposta era identificar os loteamentos em Curitiba que poderiam sofrer a aplicação de tal instrumento jurídico para regularização de áreas consolidadas no município. Nessa situação também se evidenciam contraposições nas falas dos conselheiros e inclusive o posicionamento de um conselheiro na identificação do usucapião coletivo como “prática ilegal”, o que mostra que há inflexões nos debates sobre a compreensão dos temas debatidos e propostos, com deslocamentos de significados.

No Quadro 5, buscou-se identificar as proposições das ONGs na segunda gestão do Concitiba, referentes a propostas de organização interna no Conselho e propostas relativas à política urbana.

ONGs	Proposta organização interna (ProOI)	(i) NI
	Proposta política urbana (ProPU)	(i) Aprofundamento Estudo Impacto de Vizinhança; (ii) Proposta critérios municipais Minha Casa, Minha Vida – prioridade para situações de despejo, calamidades.

Quadro 5 – Voz das ONGs – Segunda gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestão do Concitiba.

Observa-se que na segunda gestão, há quantitativo reduzido de propostas referentes ao segmento das ONGs. Não foram constatadas propostas sobre a organização interna do Conselho ou sobre a política urbana. Evidencia-se a

indicação de capacitação dos Conselheiros sobre o estudo de impacto de vizinhança – EIV. Na 8ª reunião extraordinária do Conselho, foi realizada discussão detalhada sobre o tema organização da regulamentação preliminar do instrumento e sugeriu-se que as valorizações imobiliárias, assim como instrumentos de captação de mais-valia, fossem consideradas na legislação sobre EIV. Questionou-se também o impacto e a necessidade de estudos mais aprofundados para empreendimentos de pequeno porte, que causam grande impacto ambiental. Sugeriu-se que o estudo deveria ser analisado, mas não definitivo, enquanto propositura para a política urbana no município.

Há ainda proposições sobre os critérios prioritários para o acesso do município ao programa Minha Casa, Minha Vida, indicando que entrasse a discussão sobre situações de despejo e calamidades públicas, não sendo aprovada em plenária.

O Quadro 6, a seguir, faz uma síntese das propostas indicadas pelo setor produtivo durante a primeira gestão.

SETOR PRODUTIVO	Proposta organização interna (ProOI)	(i) Encaminhamento dos relatórios das Câmaras com antecedência; (ii) Alteração da Lei Concitiba; (iii) Criar Câmara Temática sobre cabeamento subterrâneo.
	Proposta política urbana (ProPU)	(i) Paço da Liberdade – proposta de limpeza faixadas; (ii) Discussões não sejam somente de habitação de interesse social, mas outras formas de moradia; (iii) Criar câmara temática para discutir o cabeamento subterrâneo; (iv) Câmara de Grandes Projetos e Legislação Urbanas, prioridade dos eixos principais: cabeamento subterrâneo, fiscalização de rede de transporte público; (v) Estudo sobre calçadas de Curitiba; (vi) Cabeamento subterrâneo - estudo para infraestrutura sobre cabeamento subterrâneo; (vii) Cabeamento subterrâneo - fazer resolução (viii) Cabeamento subterrâneo – apresenta minuta de resolução; (ix) Cabeamento subterrâneo – sugere audiência pública com Copel para discussão sobre o tema; (x) Sugestão de análise sobre coeficiente de aproveitamento de zonas residenciais.

Quadro 6 – Voz do setor produtivo – Primeira gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Em comparação a outros segmentos, o setor produtivo tem um número maior

de propostas no Concitiba. Um fator que contribui para este acontecimento é o quantitativo de membros e a incidência em discussões que perpassam tanto o contexto das pautas, discussões, como no número de proposições indicadas pela sociedade civil.

Nas propostas sobre a organização interna do Conselho, vê-se a alusão sobre o envio dos relatórios das Câmaras previamente a todos os conselheiros e a proposta de alteração de Lei do Concitiba no que se refere a postergar o mandato dos conselheiros dessa gestão até a eleição dos novos conselheiros.

Tanto na proposta de organização interna, como nas propostas referentes à política urbana, um tema que teve diversas proposições foi a proposta de cabeamento subterrâneo, que tem relação também com as pautas indicadas no conselho. A incidência desse tema nas proposições é identificada em discussões com órgãos como a Copel, Poder Legislativo, Metrô, temas de reuniões que ocorreram no conselho sobre a importância dessa ação no município.

Há também a sugestão de análise sobre o coeficiente de aproveitamentos das zonas residenciais ZR2 e verificação sobre o aumento de potencial construtivo, apresentando a demanda por aumento do gabarito das ZR2, para comportar até quatro pavimentos.

O Quadro 7 faz uma síntese das propostas indicadas pelo setor produtivo durante a segunda gestão.

SETOR PRODUTIVO	Proposta organização interna (ProOI)	(i) Reinstalar câmaras temáticas; (ii) Copa do Mundo como pauta; (iii) Discussão de dois temas por reunião; (iv) Debate pichação de muros; (v) Alteração Lei Concitiba; (vi) Vaga do poder legislativo facultativa no Conselho; (vii) Pautas Concitiba antes ter discussão nas Câmaras; (viii) Diminuir Pautas Reunião (viii) Metodologia das Reuniões; (ix) Formação sobre mobilidade; (x) Lei Concitiba - Indica a não redução de representantes dos empresários no conselho; (xi) Pauta sobre calçadas; (xii) Pauta sobre Copa do Mundo; (xiii) Lei Concitiba - comissão de conselheiros discuta a lei; (xiv) Grupo de trabalho para discutir a lei Concitiba; (xix) Discutir tema habitação para além da habitação de interesse social.
------------------------	--------------------------------------	---

	Proposta política urbana (ProPU)	(i) Minha casa, Minha Vida – MCMV – que atendam as famílias que cumpram maior número de critérios; (ii) Cabeamento subterrâneo – retomada do assunto no Conselho; (iii) Cabeamento Subterrâneo – importância de Resolução; (iv) Formação de comitê acompanhamento processo – Cabeamento; (v) Debate sobre Pichação; (vi) Plano Municipal Patrimônio Histórico – conscientizar população sobre o tema; (vii) Plano Municipal Patrimônio Histórico – engajamento de ações com órgãos como SESI e SENAI; (viii) Cabeamento subterrâneo – sugere moção para implementação em áreas urbanas; (ix) Encaminhar ao Ministério das Cidades, documento para redução do valor mensal considerando o pagamento de condomínio fechado – MCMV; (x) Linha Verde – retomar a proposta de Cabeamento subterrâneo; (xi) Cabeamento Subterrâneo – para melhor circulação de veículos; (xii) Plano Diretor cicloviário – sugere proposta em melhorar a mobilidade de bicicleta para poder modificar esta por veículo motorizado; (xiii) Cabeamento subterrâneo – fala sobre a importância do projeto de cabeamento; (xiv) Plano diretor cicloviário – Sugestão de bicicletário em terminais de ônibus.
--	----------------------------------	--

Quadro 7 – Voz do setor produtivo – Segunda gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Nota-se um aumento de propostas relacionadas à organização interna do Concitiba e também à política urbana. Quanto à organização interna, o setor produtivo tem maior incidência nas propostas sobre a metodologia das reuniões e indicação de pautas. Ainda, sugere debates para que se amplie a discussão para além da habitação de interesse social, a incluir outras formas de moradia. Sobre a discussão da Lei do Concitiba, propõe que não ocorra alteração do quantitativo de empresários, na defesa de que este segmento tem atuação proativa no conselho.

Quanto às propostas relacionadas à política urbana, os temas mais destacados referem-se ao Plano Municipal sobre Patrimônio Histórico, Plano Diretor Cicloviário, Pichação em patrimônio Público e, com frequente reincidência, o tema do cabeamento subterrâneo, exigindo moção e continuidade de debate sobre o tema no conselho.

O Quadro 8 faz uma síntese das propostas indicadas pela academia durante a primeira gestão.

ACADEMIA	Proposta organização interna (ProOI)	(i) Indicação de formulação Regimento Interno; (ii) Substituição dos Conselheiros mediante situação de falta.
	Proposta política urbana (ProPU)	(i) Indicação pauta sobre Planos Setoriais – sugere maior tempo de debate sobre o tema das ocupações irregulares; (ii) Fala em priorizar o cabeamento subterrâneo em áreas verdes

Quadro 8 – Voz da academia – Primeira gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

A academia tem baixo número de proposições nos dois mandatos, recomendando pontos para formulação do regimento interno do Conselho, identificado na fala e indicativo de substituição de conselheiros em caso de falta.

Relacionado à proposta sobre os planos setoriais, o segmento da academia indica que o Conselho deverá ampliar o tempo de discussão sobre os conflitos que ocorreram na discussão sobre ocupações irregulares, sendo tal pauta encaminhada para debate na Câmara Temática de Habitação. Avaliza também o debate sobre cabeamento subterrâneo, propondo prioridade em áreas que ampliem a proteção ambiental.

O Quadro 9 faz uma síntese das propostas indicadas pela academia durante a segunda gestão.

ACADEMIA	proposta organização interna (ProOI)	(i) NI
	proposta política urbana (ProPU)	(i) Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV - proposta de formação sobre o tema.

Quadro 9 – Voz da academia – Segunda gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Na segunda gestão também se averiguou a reduzida incidência da academia nas discussões do Concitiba. Com relação à política urbana, há a indicação de

debate sobre o EIV, mas essa apresentação para os conselheiros, conforme identificado na 8ª reunião extraordinária, é sugerida na plenária, havendo a ponderação por parte de conselheiro do poder público de que existem vários conselhos, citando como exemplo o Conselho Municipal de Urbanismo (CMU), nos quais é avaliada grande parte desses processos. Não faria sentido um deles voltar para o Concitiba e não para o CMU, ressaltando ainda a necessidade de se tomar cuidado com as avaliações e sugestões para que não haja um conflito de competências.

O Quadro 10 faz uma abreviação das propostas indicadas pelos movimentos sociais durante a primeira gestão.

MOVIMENTOS SOCIAIS	Proposta organização interna (ProOI)	(i) Proposta de organização Interna - melhorar a dinâmica das reuniões, agilidade no debate; (ii) Organização interna do Conselho – substituir conselheiros faltantes; (iii) Discussão relatório usucapião coletivo- estudo em relação ao relatório; (iv) Conferência das Cidades – maior prazo de publicidade das eleições do Conselho; (v) Indica que os relatórios das câmaras temáticas se transformem em resoluções.
	Proposta política urbana (ProPU)	(i) Propõe que não seja retomada na plenária a discussão sobre a eleição do conselho gestor de habitação de interesse social.

Quadro 10 – Voz dos movimentos sociais – Primeira gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

O maior percentual de proposições dos movimentos sociais é alusivo à organização interna do Concitiba. A metodologia das reuniões e a substituição de conselheiros faltantes são também abordadas. Além disso, propõe-se ampliar os estudos de relatório da câmara sobre usucapião coletivo, para maior conhecimento dos conselheiros, bem como transformar em resoluções os documentos produzidos pelas câmaras.

Sobre a política urbana, foram identificados debates e contraposições sobre o processo de eleição do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social (CGHIS). A discussão sobre o processo de interferência era relacionada ao indicativo de irregularidades na eleição dos conselheiros.

Foi emitida na época liminar pelo Ministério Público do Paraná para impedir a

primeira reunião do Conselho do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social mediante o processo de anulação da eleição do CGHIS. O pedido de anulação da eleição do conselho era baseado em entraves aos representantes dos movimentos sociais para participar desse espaço. Outro elemento foi a abertura do edital oito dias antes da eleição, quando a previsão legal era de que só poderiam ser credenciadas entidades que se apresentassem até 15 dias antes da eleição. Outro problema é que o edital exigia dos movimentos sociais a constituição por CNPJ. A maioria do Concitiba então votou por não posicionar sobre tal assunto, sendo indicados, pelos movimentos sociais, representantes do Concitiba para a superação de tal pauta.

O Quadro 11 faz um resumo das propostas indicadas pelos movimentos sociais durante a segunda gestão.

MOVIMENTOS SOCIAIS	Proposta organização interna (ProOI)	(i) Metodologia das reuniões - encaminhados <i>slides</i> e material das apresentações para conselheiros se apropriarem dos assuntos; (ii) Alteração Lei Concitiba - inclusão para que o Conselho seja deliberativo; (iii) Alteração Lei Concitiba - sugere grupo de trabalho para discussão da Lei; (iv) Metodologia das reuniões - solicita que seja enviado conteúdo anteriormente para conselheiros de aprofundarem na discussão; (v) Alteração Lei Concitiba - formação do Concitiba não corresponde à organização do Conselho Nacional e Estadual das cidades e deve seguir diretrizes nacionais; (vi) Metodologia das Reuniões - fala de necessidade de envio de material das reuniões para facilitar o conhecimento prévio dos temas debatidos; (vii) Incluir na pauta das reuniões discussão sobre resíduos sólidos.
	Proposta política urbana (ProPU)	(i) NI

Quadro 11 – Voz dos movimentos sociais – Segunda gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Na segunda gestão do Concitiba, as proposições foram somente no âmbito da organização interna do Conselho, em que se examina a organização das reuniões, sendo por diversas vezes realizada a solicitação de envio prévio de materiais para facilitar a discussão sobre as pautas apresentadas. Há também propostas

relacionadas à lei do Concitiba, seu caráter deliberativo e paridade entre os conselheiros, conforme estrutura do conselho estadual e nacional das cidades.

Referente às proposições das entidades profissionais, na primeira gestão do Conselho não foi identificada nas atas nenhuma proposição direta referente à organização interna e a propostas sobre política urbana. Desse modo, será apresentado o quadro somente da segunda gestão (Quadro 12).

ENTIDADES PROFISSIONAIS	Proposta organização interna (ProOI)	(i) Incluir debate sobre o relatório do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS; (ii) Pauta de conflitos fundiários; (iii) Necessidade de envio de material com antecedência e melhor definição dos temas das reuniões; (iv) Metodologia das Reuniões - temas sempre discutidos anteriormente nas Câmaras Temáticas para aprofundar debate na plenária; (v) Alteração Lei Concitiba - encaminhamento de votação sobre o conselho tornar-se deliberativo e definir deliberar sobre o que?; (vi) Alteração Lei Concitiba - repensar a possibilidade de ampliação de vagas de conselheiros para fortalecer o processo.
	Proposta política urbana (ProPU)	(i) Análise do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - deve ser discutido melhor sobre o assunto e o que representa o FMHIS.

Quadro 12 – Voz das entidades profissionais – Segunda gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

As entidades profissionais propuseram alteração da metodologia da reunião, com envio de material prévio e que os temas fossem debatidos primeiramente nas Câmaras para depois serem levadas à plenária, o que daria mais estudos e detalhamento das propostas. Também propõe mudança de Lei do Conselho, para que se torne deliberativo sobre questões de política urbana, e a ampliação de vagas dos conselheiros. Também se menciona a propositura de temas sobre conflitos fundiários e, relacionado ao Fundo de Habitação de Interesse Social, indica que a pauta seja debatida na plenária do Conselho e, ainda, mais informação sobre o que representa o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e como o Concitiba pode acompanhar e fiscalizar o processo desse fundo como alternativa para acompanhar e sugerir ações sobre este mecanismo.

O Quadro 13 traz as proposições do segmento dos trabalhadores. Foi

realizada a análise apenas da segunda gestão, pois conforme já evidenciado, este segmento não era instituído na primeira gestão do Concitiba.

TRABALHADORES	Proposta organização interna (ProOI)	(i) Proposta de capacitação dos Conselheiros; (ii) Organização das reuniões - envio de material prévio para as reuniões com os Conselheiros; (iii) Metodologia das Reuniões - um tema debatido por reunião e outro como resultado das Câmaras; (iv) Metodologia das Reuniões - instalação de uma Câmara que debata sobre a Copa; (v) Conferência - solicitação de maior prazo para as conferências municipais – ofício para o estado; (vi) Alteração Lei Concitiba – necessita atualização sobre os membros e adequação ao conselho estadual.
	Proposta política urbana (ProPU)	(i) Acesso ao programa minha casa, minha vida, seja realizada a não separação para o acesso entre casa e apartamento; (ii) Plano Multimodal – sugere apresentação no Concidades; (iii) Política Municipal de Defesa Civil – indica pagamento a danos nos casos de pichação.

Quadro 13 – Voz dos trabalhadores – Segunda gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Sobre as principais propostas do segmento dos trabalhadores quanto à organização interna, constata-se também a revisão na metodologia das reuniões, sendo tanto solicitado envio prévio de material, como debate apenas de um tema por reunião, e outro tema encaminhado pelo grupo das Câmaras Temáticas. Há ainda proposta de capacitação dos conselheiros, de revisão da Lei do Concitiba e a instalação de câmara temática para melhor acompanhamento das obras da Copa.

Sobre as proposições relacionadas à política urbana, ou seja, a discussão sobre os critérios locais para o programa Minha Casa, Minha Vida, a Cohab define quem poderá ter acesso a casas e apartamentos conforme o número de membros da família. Assim, o segmento dos trabalhadores indicou que não houvesse separação entre o acesso a casa ou apartamento na definição dos critérios locais do programa e que as famílias beneficiadas poderiam escolher a partir de sua conveniência, sem essa definição prévia pela companhia de habitação. A proposta foi negada em plenária pela maioria dos conselheiros.

Há proposituras de ações articuladas ao Concidades Estadual, como a indicação para que o plano multimodal realizado no município seja também

apresentado ao conhecimento dos conselheiros estaduais por ser tema de abrangência estadual. Também há solicitação ao Concidades de maior prazo para o município realizar a conferência das cidades. Ainda sobre o planejamento de defesa civil, há discussão sobre os casos de pichação, para que ocorra reparação de danos.

Quanto ao poder executivo, já se constatou que é o segmento com mais proposições no Conselho em ambas as gestões. Desse modo, serão destacadas as principais proposições e as recidivas nos Quadros 14 e 15.

PODER EXECUTIVO	Proposta organização interna (ProOI)	(i) Reunião mais objetivas; (ii) Proposta Câmaras Temáticas; (iii) Vacância no Conselho e substituição; (iv) Definição Secretaria Executiva; (v) Definição agenda de reunião; (vi) Sugestão de encontros do Conselho bimestrais; (vii) Oficina de Capacitação (viii) Proposta - compor comissão para acompanhar a Conferência da Cidade; (ix) Definição de pauta para as reuniões; (x) Proposta de substituição de membros faltantes – vacância; (xi) Organização preparatória para a Conferência; (xii) Proposta sobre os relatórios Câmara Temática; (xiii) Organização da conferência das Cidades; (xiv) Conselheiros ausentes - troca duas entidades dos movimentos sociais; (xv) Mudança de Secretaria Executiva; (xvi) Alteração da Lei do Conselho; (xvii) Processo organizativo da conferência; (xviii) Inclusão/Exclusão do Ministério Público; (xix) Implementação de Câmaras Temáticas; (xx) Alteração da Lei Concitiba; (xxi) Organização posse de novos conselheiros; (xxii) Sugere suspensão de Câmara Grandes Projetos.
	Proposta política urbana (ProPU)	(i) Proposta Planos Setoriais; (ii) Apresenta proposta da COHAB para as habitações de interesse social; (iii) Planos Setoriais e Regionais; (iv) Indica análise Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social; (v) Estudo para verificar valor de pagamento para implementação do cabeamento subterrâneo.

Quadro 14 – Voz do poder executivo – Primeira gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Ao analisar as proposições do poder público na primeira gestão, há proeminência para propostas referentes à organização interna do Concitiba, principalmente das reuniões do conselho, em que se propõem discussões mais objetivas, organização de agenda, definição e indicação de pautas. Há referências à organização de Câmaras Temáticas e também a indicação de suspensão do trabalho da Câmara de Grandes Projetos.

Constata-se a organização de oficina de Capacitação realizada pela Secretaria Executiva do conselho sobre Planos Diretores, acompanhamento e preparação da Conferência da Cidade, expressos na voz do poder público.

Também foi debatido por um dos segmentos integrantes do poder público a inclusão do Ministério Público nas reuniões do Concitiba, que por não fazer parte do colegiado, necessita de crivo jurídico para a participação no conselho.

Sobre as propostas vinculadas à política urbana, recomenda explanação e indicação de análise dos conselheiros sobre os Planos Setoriais e aprovação dos planos. Também apresenta proposta da COHAB para as habitações de interesse social e indica análise do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social, relacionado às ações que tal conselho executa. Indica ainda a necessidade de estudo no conselho para verificar valor de pagamento para implementação do cabeamento subterrâneo.

VOZ DO PODER EXECUTIVO	Proposta organização interna (ProOI)	(i) Pauta posse novos conselheiros; (ii) Câmaras Temáticas; (iii) Revisão do Regimento Interno; (iv) Pauta reuniões; (v) Sistematização pautas; (vi) Organização das reuniões do Conselho; (vii) Discussão sobre legislação urbanística; (viii) Pautas segundo mandato; (ix) Conferência das Cidades; (x) Câmaras Temáticas; (xi) Pauta das reuniões - tema sobre calçadas; (xii) Câmaras apresentem os relatórios em reuniões ordinárias.
	Proposta política urbana (ProPU)	(i) Plano Multimodal; (ii) Proposta critérios locais programa Minha casa, Minha vida; (iii) Estudo sobre cabeamento subterrâneo; (iv) Plano Municipal de Resíduos Sólidos; (v) Plano Diretor; (vi) Linha Verde; (vii) Plano Municipal de Resíduos Sólidos; (viii) Fundo Gestor de Habitação de Interesse Social; (ix) Construção de Bicicletários em Curitiba.

Quadro 15 – Voz do poder executivo – Segunda gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Na segunda gestão, as principais propostas do poder executivo referentes à organização interna do Conselho estão relacionadas à continuidade das ações das Câmaras Temáticas, com a indicação do funcionamento de duas delas (Habitação e Mobilidade). Ainda relacionado à proposta de organização interna o poder executivo

recomenda um grupo de trabalho para revisão do regimento interno e sobre a definição de pautas e que a Secretaria executiva sistematize sugestões de temas durante um ano, além de enviar previamente os materiais a serem discutidos nas reuniões.

Ainda sobre a Conferência das Cidades, sugere comissão preparatória, em que representantes do poder executivo participam da conferência desde o planejamento à execução do evento.

Das propostas para a política urbana, identificaram-se falas sugerindo ações conjuntas com a região metropolitana de Curitiba, referente à discussão sobre resíduos sólidos e o plano de drenagem, pela importância de articular ações e proposituras. Há ainda uma moção de apoio ao Plano Multimodal e a indicação de estudo sobre cabeamento subterrâneo, no segundo mandato.

No segmento do poder público há também representação do poder legislativo na voz referente às proposituras da organização interna e política urbana, que ocorrem no conselho. Suas proposições estão sintetizadas nos Quadros 16 e 17.

PODER LEGISLATIVO	Proposta organização interna (ProOI)	(i) NI
	Proposta política urbana (ProPU)	(i) Cabeamento subterrâneo – discussão sobre o tema de cabeamento na comissão de urbanismo

Quadro 16 – Voz do poder legislativo – Primeira gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Primeiramente, constata-se sua reduzida incidência de propostas no âmbito do Conselho. Na primeira gestão, localizou-se uma proposta referente à política urbana a respeito do tema cabeamento subterrâneo, sugerindo sua discussão na comissão de urbanismo na câmara de vereadores. Ressalta-se que tal discussão foi levada à Câmara e a lei sobre cabeamento subterrâneo foi aprovada em 9 de dezembro de 2014. O projeto de lei obriga a substituição do cabeamento aéreo pela rede subterrânea no município e atinge as empresas e concessionárias responsáveis pela fiação de energia elétrica, de telefonia, de comunicação de dados

via fibra óptica e de televisão a cabo, dentre outras. Elas serão obrigadas a substituir gradativamente a fiação aérea pela subterrânea. Na região central de Curitiba, o prazo para adequação à norma é de seis anos, contados a partir da vigência (CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2014).

PODER LEGISLATIVO	Proposta organização interna (ProOI)	(i) NI
	Proposta política urbana (ProPU)	(i) Sugere avaliação da política sobre resíduos sólidos

Quadro 17 – Voz do poder legislativo – Segunda gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Na segunda gestão, também se localizou um indicativo de pauta referente à avaliação da política do município sobre resíduos sólidos após a apresentação dessa pauta na 12ª reunião ordinária do Conselho.

Quanto à proposta dos observadores no Concitiba, na primeira gestão não foram identificadas proposições no conselho. Desse modo, será realizada análise somente da segunda gestão (ver Quadro 18).

OBSERVADORES	Proposta organização interna (ProOI)	(i) Câmaras Temáticas – apresentação de proposta para a Câmara de mobilidade sobre ciclomobilidade em Curitiba.
	Proposta política urbana (ProPU)	(i) NI

Quadro 18 – Voz dos observadores – Segunda gestão – Propostas

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

Na segunda gestão, identifica-se a participação da entidade do movimento da ciclomobilidade, que apresenta para uma câmara temática do Concitiba proposições sobre o sistema de ciclovias e valorização do transporte não motorizado em Curitiba. Neste caso, mesmo sem a representação formal como conselheiro, o observador integrou discussões e incidiu em proposições referentes à política urbana.

Na análise geral dos dados levantados sobre a voz referentes às proposições

do Concitiba, constata-se que a participação no conselho está mais voltada à organização da dinâmica interna. Isto é característico de processos iniciais de novos conselhos, mas precisa ser evidenciado e analisado para que o conselho não fique concentrado em processos burocráticos e administrativos e perca sua maior finalidade que é propor política.

Na análise da voz, destaca-se também o assunto do acesso às informações. Por isso a transparência e a prática de formação sistemática dos conselheiros, especialmente da sociedade civil, são condições indispensáveis para possibilitar um melhor balanço nas condições de participação e tomada de decisão.

Constata-se que no Concitiba segmentos da sociedade civil e Estado pautam, para a política urbana, propostas distintas e de interesses diversos, o que confirma a concepção de que as relações no conselho constroem-se por disputas de projetos políticos nas relações entre os diferentes atores sociais. Ainda, identificou-se na voz que as relações externas de alianças e pactos expressam-se para além do Concitiba, como indicado na entrega de documentos produzidos pelo segmento dos empresários, após reunião entre organizações deste setor e documentos entregues por conselheiros de espaço como o Observatório de Políticas Públicas e Comitê Popular da Copa. Assim, fica evidente que a voz dos diversos segmentos que compõem o Concitiba é definida a partir de vozes emitidas em outras instâncias e este é o ponto que confirma os diversos interesses indicados nas proposições do conselho e articulações externas.

Há a indicação de correlação de forças, disputa pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos Conselhos.

Abrange-se o reconhecimento de que os atores da sociedade civil não são portadores de uma racionalidade imparcial, como se encarnassem, em si, o “bem comum” ou o “interesse público”. Eles são, ao contrário, portadores de concepções “situadas” e “parciais” do que deve ser o “bem comum”, na maior parte do tempo conflitantes e até mesmo antagônicas entre si (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012, p. 75).

Assim, a voz dos conselheiros ajuda na compreensão das ações e do funcionamento desses espaços atreladas ao campo da democracia participativa no âmbito da política urbana.

5.2.3 Voz nas Resoluções do Concitiba

As resoluções do Concitiba são recomendações dos conselheiros sobre a política urbana, questões administrativas, ou organização do Conselho. Na análise documental, foram encontradas 26 resoluções ao longo dos dois mandatos. Dessas, 11 previam recomendações para atividades organizativas no âmbito do conselho e 15 recomendações para a política urbana.

O Concitiba têm caráter consultivo e fiscalizatório. Suas deliberações podem ou não ser aceitas pelo poder público. Desse modo, suas decisões são limitadas por não terem imposição sobre as políticas públicas no município. Observou-se que as resoluções têm maior possibilidade de serem cumpridas quando relacionadas à estrutura do conselho, ou seja, às decisões sobre sua autorregulamentação a partir das definições dos conselheiros sobre a organização interna.

Destarte, o desenho institucional do conselho dá autonomia interna para sua estruturação organizacional e funcional, mas não para sua principal finalidade, qual seja, a de formular, elaborar e acompanhar a política urbana municipal. Suas deliberações referentes à política urbana apresentam apenas diretrizes e recomendações. Pelo recorte da pesquisa, não se avaliou se as mesmas são levadas a cabo pelo poder público municipal, o que seria interessante verificar numa avaliação da efetividade do Conselho.

Na primeira gestão do Concitiba, houve quatorze resoluções publicadas devidamente em diário oficial. Sete delas eram relacionadas à organização do conselho e as demais à política urbana. Nas resoluções do ano de 2008, foram identificadas: (i) Resolução 1 – Designa servidores para compor a Secretaria Executiva; (ii) Resolução 2 – Regimento Interno do Conselho; (iii) Resolução 3 – Aprova os Planos Setoriais e Instala Câmaras Temáticas. As pautas do primeiro ano do conselho, com exceção da Aprovação dos Planos Setoriais, estavam relacionadas às atividades de organização interna do Concitiba.

O ano de 2009, ainda na primeira gestão, foi o de maior produção de resoluções pelo Concitiba. Seus conteúdos contemplavam: (i) Resolução 4 – Constitui Comissões para Preparatória e de Apoio à 4ª Comcuritiba; (ii) Resolução 5 – Designa servidores para compor a Secretaria Executiva; (iii) Resolução 6 –

Constitui a Coordenação executiva e a Comissão de Sistematização da 4ª Comcuritiba; (iv) Resolução 7 – Aprova o Regimento Interno da 4ª Comcuritiba; (v) Resolução 8 – Recomendações sobre Acessibilidade e Trafegabilidade; (vi) Resolução 9 – Recomendações sobre a Rede Integrada de Transporte; (vii) Resolução 10 – Recomendações sobre Habitação de Interesse Social; (viii) Resolução 11 – Recomendações sobre sistematização e o compartilhamento da utilização do subsolo urbano – cabeamento subterrâneo; (ix) Resolução 12 – Inclui membros na Comissão de apoio à 4ª Conferência das Cidades; (x) Resolução 13 – Substitui coordenador da Secretaria Executiva.

Em 2010, foram produzidas duas resoluções referentes à: Resolução (i) Resolução 14 – Institui a Comissão Eleitoral para a eleição de conselheiros do Comcuritiba; (ii) Resolução 15 – Aprova os critérios para seleção de famílias do Programa Minha Casa Minha Vida.

Em 2011, no início do segundo mandato do Conselho, as resoluções emitidas no Concitiba foram: (i) Resolução 16 – Aprova regimento interno do conselho; Resolução 17 – Instalação da Câmara Temática de Habitação; Resolução 18 – Dispõe sobre adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade.

Em 2012 foram aprovadas duas propostas: (i) Resolução 19 – Aprova critérios para fins de hierarquização e seleção da demanda habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV; (ii) Resolução 21 – Explicita sobre a Alteração do Mandato dos Conselheiros do CONCITIBA.

Por último, em 2013, foram emitidas as seguintes resoluções: (i) Resolução 22 – Designa representantes para compor o Conselho Cidade; (ii) Resolução 23 – Constitui a Comissão Preparatória da 5ª Comcuritiba; (iii) Resolução 24 – Constitui a Coordenação Executiva da 5ª Comcuritiba (iv) Resolução 25 – Aprova o Regimento Interno da 5ª Comcuritiba; (v) Resolução 26 – Constitui a Comissão de Apoio da 5ª Comcuritiba.

A publicação das resoluções do Conselho, assim como das atas de reuniões, ocorre em informativo da Prefeitura, disponível no *website* do Concitiba, vinculado à página do IPPUC e pouco conhecido.

Houve um número expressivo de resoluções nas duas gestões do Conselho. Como ele não é deliberativo, porém, as resoluções são remetidas como

recomendação à administração pública ou poder legislativo, sem intromissão maior do Conselho no processo decisório.

5.2.4 Palavras mais Frequentes nas Atas do Conselho

A análise da nuvem de palavras é uma técnica quantitativa que capta as palavras mais utilizadas em um determinado texto. A partir dessa identificação, é possível realizar uma avaliação do conteúdo a partir das constantes textuais encontradas com foco nas ênfases discursivas.

A técnica foi aplicada às atas do Concitiba coletadas para a pesquisa. Ao realizar a contagem das palavras mais frequentes nas atas, foi realizado o procedimento conhecido como “mineração de texto” (ZHAO, 2013). Essa técnica consiste em realizar um processamento da escrita original antes de realizar a contagem das palavras. Trata-se de uma espécie de filtragem, na qual são destacados termos relevantes nas discussões do Conselho e sua relação a partir da amplitude de vezes em que foram mencionados repetidamente nos documentos. As análises foram realizadas pelo *software* R (R Core Team, 2014), por meio dos pacotes *tm* (FEINERER; HORNIK, 2014) e *wordcloud* (FELLOWS, 2014).

Foi verificada a quantidade de ocorrências de cada palavra e a partir destes resultados foram gerados os efeitos para as expressões mais frequentes apresentadas.

Assim, ao fazer a análise sobre as palavras que tiveram maior ocorrência nas atas do conselho a partir dos filtros, elas estarão dentro das seguintes categorias: (i) atores do conselho; (ii) ações no conselho; (iii) tema política urbana; (iv) espaços institucionais; (v) documentos e normas. A técnica da nuvem de palavras, após os processos analíticos de documentos, produz similaridades à análise de conteúdo. Quanto maior a frequência relativa da palavra, maior ela vai aparecer na imagem. A posição das palavras no gráfico, porém, é aleatória.

Na contagem aleatória de frequência aparecem os sinônimos das palavras, que são listados concomitantemente para os conteúdos ficarem fidedignos à amostra. Desse modo, a nuvem de palavras é didático em sua ilustração, mas

também tem significado cognoscível na corroboração da interpretação textual. O resultado é apresentado na Figura 1 a seguir.



Figura 1 – Frequência das palavras mais utilizadas.

A imagem da nuvem de palavras está apresentada de forma a incitar a visualização de informações complementares do texto. Abaixo, segue lista com a frequência (entre parênteses) em que as palavras apareceram no texto.

- (i) **atores do Concitiba:** presidente (191); secretaria-executiva (66); representante (34);
- (ii) **ações no conselho:** projeto (134); pauta (102); proposta (101); apresentação (97); pergunta (77); plano (69); aprovação (59); assunto (49); presença (46); discussão (40); composição; estudo (35); participação (31); regimento (28); informes (20); planejamento (19); sugestão (17);
- (iii) **temas política urbana:** Copa (74); Habitação (55); Obras (48); Mobilidade (37); Cabeamento (28); Metrô (28);
- (iv) **espaços institucionais:** Conselho (361); Concitiba (199); Câmara (164); Conferência (85); IPPUC (59); Município (45);

- (v) **documentos e normas:** lei (67); resolução (42); legislação (31); regimento (28).

Desse modo, observam-se algumas conexões com termos como Concitiba, Conselho e Câmaras Temáticas, Regimento interno, relacionados ao enfoque que há na voz sobre propostas e discussões quanto à organização interna do Conselho.

Quanto à política urbana, ressaltam também as palavras que compareceram na maior parte das pautas e proposições identificadas no contexto do Concitiba, como Copa, Habitação, Cabeamento e Metrô.

Também vale destacar os atores que mais comparecem nas palavras das atas, sendo presidente e secretaria executiva, o que se relaciona com o aspecto da presença desses atores em todas as reuniões e incidência nas falas.

Portanto, a nuvem de palavras permite detectar as expressões que são mais valorizados nos discursos do conselho. O resultado gerado pela técnica “nuvem de palavras” corrobora, dessa forma, na análise complementar referente ao conteúdo das manifestações identificadas no Concitiba.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 prevê um novo cenário no processo de democratização das políticas públicas brasileiras por meio da ampliação e da diversificação dos canais de participação, tais como os conselhos das cidades. Na atualidade, após quase três décadas de promulgação da Carta Magna, os preceitos de participação têm demandado diversos esforços analíticos de áreas de pesquisas distintas para compreender o alcance democrático e a inclusão dos atores sociais nesses experimentos participativos.

Nessa trajetória, observa-se que um dos desafios está em transformar as análises políticas, teóricas e empíricas dessas experiências, em parâmetros de monitoramento das instâncias públicas, com o intuito de ampliar o entendimento dessas práticas de forma crítica. Pensar em possibilidades indutivas e procurar estabelecer tais nexos é parte central na produção da pesquisa que foi desenvolvida.

Destarte, defende-se que os espaços dos conselhos não podem ser supervalorizados e nem menosprezados a partir das possibilidades de seus alcances democráticos. Assim, o que é constatado a partir de distintos momentos históricos é que as experiências democráticas são permeadas de avanços e recuos a partir de condições objetivas para a sua organização, ou seja, os processos democráticos constroem-se a partir de experiências concretas. Há possibilidades de ações exitosas ou limitadas, que envolvem fragilidades, mas que também estão sujeitas a influências e manipulações, mas todo esse arcabouço faz parte do aprofundamento democrático e de aprendizado pelas experiências democráticas.

Ao estudar a inclusão dos atores do conselho a partir de seu desenho institucional, identifica-se ser este um *locus* privilegiado para a compreensão das instituições participativas. Há a possibilidade de outras análises considerando elementos mais abrangentes que também precisam ser apreendidos, como a constelação das forças sociais, econômicas e políticas que aparece no Brasil e que também influenciam diretamente nos desenhos de diversas instituições.

Portanto, as análises iniciais sobre democracia, planejamento urbano, projetos políticos em disputa foram fundamentais para respaldar a abrangência

acerca do desenho institucional do Concitiba são subsídios imprescindíveis para ampliar a compreensão dos desenhos, mesmo que esta análise ampliada não se coloque como o objeto principal da pesquisa.

Ainda, na compreensão sobre o desenho institucional, parte-se do pressuposto de que os desenhos não são neutros e as escolhas, a regulação, os interesses políticos postos em jogo podem influenciar diretamente os resultados da participação. Sendo assim, o estudo a partir do desenho pode contribuir para identificar os atores que participam, os temas mais debatidos nas reuniões e as discussões que são realizadas nessa instituição participativa. O referencial de Smith (2009) reforça a importância da análise a partir do desenho institucional e avança na concepção metodológica ao recomendar no estudo sobre as inovações democráticas a análise dos bens produzidos (inclusão, controle popular, julgamento, transparência, eficiência e transferência), compondo um quadro analítico que perpassa por diversas teorias e canais de participação.

O Concitiba, criado em 2008, institucionalizou uma nova arena de política como um espaço de disputa de poder, de construção das relações democráticas em um campo de conflito. Sendo assim, a escolha da inclusão como um dos bens para a apreensão sobre o Concitiba confirmou-se como crucial na investigação dessa institucionalidade, pois a partir das variáveis estudadas foi possível produzir maior enfoque no desenho, na forma em que a igualdade política é realizada em dois aspectos essenciais da participação: a presença e a voz dos atores.

Quanto à resposta ao problema da pesquisa, ao buscar compreender como é instituída a inclusão dos atores pelos atributos de presença e voz no Concitiba e o formato participativo, foi delineando-se um quadro. Este quadro incitava contornos complexos, que envolvem a contraditória institucionalização das práticas participativas e os resultados da participação, nas dificuldades em fazê-la apoiados nos preceitos teóricos e conceituais de que a democracia participativa contribui para a equidade e a justiça social.

Sendo assim, comunga-se com a visão de Tatagiba (2002) de que “[...] os conselhos representam um importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão nos negócios públicos, mas seu potencial e âmbito de atuação são naturalmente limitados” (TATAGIBA, 2002, p. 100).

Na apreciação sobre a arquitetura participativa, observa-se o desenho do Concitiba envolto de uma multiplicidade de fatores, abarcando a variação nas regras, que abrangem o formato das reuniões e as relações dos conselheiros e perpassam as requisições postas na arena pública, propagadas por interesses diferenciados e divergentes. Há um jogo político de forças em disputa, dos segmentos e atores presentes no conselho, que buscam defender suas propostas e ressaltam as contraposições presentes em vários momentos dos debates.

Quanto à composição do conselho, constata-se que embora a paridade na representação entre sociedade civil e poder público tenha cumprido a exigência legal, esta é apenas numérica e não corresponde a um balanço equilibrado de forças. O poder público mostrou-se com maior homogeneidade e o papel do presidente e da secretaria executiva do conselho tem maior peso tanto na força política para a condução das atividades do Conselho, como nos momentos decisórios que envolvem a deliberação para o processo de funcionamento do conselho.

A paridade não se refere somente ao número dos conselheiros, mas também à igualdade de acesso à informação e aos conhecimentos que são debatidos no Concitiba, pois se constatou em diversos momentos que não há igualdade na capacitação e no acesso às informações. Parece haver ainda a necessidade de qualificação de vários dos atores envolvidos e a democratização das informações a respeito dos problemas, ações e financiamento das políticas sociais. Produção, disponibilidade e acesso à informação são dimensões que não podem estar restritas à discricionariedade do governo. O problema da assimetria informacional continua sendo um entrave para um melhor desenvolvimento dos conselhos.

Ao identificar como é determinada a composição do Concitiba, pelo processo eleitoral, observou-se que há um procedimento seletivo e de exclusão dos atores, que vem desde as normativas estruturais do Conselho Nacional das Cidades, pois indica os segmentos que deverão compor o conselho. No âmbito do município, o processo eleitoral nas duas primeiras gestões foi assinalado pelo impedimento de entidades com legitimidade de representação que, por não serem formalizadas juridicamente, não tiveram acesso ao conselho por critérios limitadores de acesso e não puderam concorrer à vaga de conselheiro.

Aliás, esse é outro ponto enfático na inclusão, qual seja, a disputa de acesso pelos atores. Isso é origem de afrontas e alianças que se compõem em processo anterior à entrada no conselho. No caso do poder público, não ocorre processo similar, pois a inserção se dá a partir de indicação do gestor para os órgãos públicos, o que possivelmente indica que no campo de escolha dos representantes do poder público há um processo de coalizão de grupos “aliados” e de maior coesão quanto à escolha dos pares para reprodução do poder existente.

No Concitiba, a escolha dos representantes da sociedade civil é realizada por formatos diversificados entre as instituições. Averiguou-se que há disputa acirrada entre segmentos e o que define o processo por composição de chapas são articulações na disputa para que se garanta a vaga de conselheiros a partir de afinidades políticas, ou possibilidades de alianças.

Na identificação dos atores que tiveram presença no conselho, notou-se a discrepância quanto ao número de conselheiros e representantes na análise da presença de conselheiros do poder público e da sociedade civil, bem como a ausência dos conselheiros. Na discrepância referente ao poder público, o destaque é para o IPPUC, que tem maior número de representantes nas gestões do Concitiba. Na sociedade civil, há quantitativo diferenciado em relação aos demais conselheiros em segmentos como os empresários, tendo a mesma representação (três conselheiros) dos movimentos sociais. Nas diretrizes nacionais, é previsto que este último segmento tenha maior número de vagas. Quanto às faltas dos Conselheiros, tanto na primeira como na segunda gestão, houve um percentual significativo de conselheiros da sociedade civil com presença em apenas duas ou três reuniões em todo o mandato. Isso pode indicar o desinteresse por este espaço participativo, uma vez que a vaga é da entidade e em caso do conselheiro eleito se ausentar, poderá ser substituído por outro conselheiro.

Quanto à voz dos atores do Concitiba, as pautas indicadas pelos conselheiros vêm de diferentes atores do poder público e da sociedade civil. Ao analisar as atas, por diversos momentos, verificou-se a indicação de assuntos tanto pelos atores do poder público, como da sociedade civil, mas no processo de definição de quais temas entrariam (ou não) em cada reunião, ficou aparente que o poder público tem o controle e prioriza as principais pautas a serem discutidas. Um exemplo, visto na

análise das atas, é a recorrente alteração dos assuntos escolhidos em reunião por conselheiros, sem aviso prévio.

Quanto à voz dos atores nas manifestações no Concitiba, defende-se este como um ponto em destaque no desenho institucional e que mais expressa a pluralidade e diversidade de interesses. Como pano de fundo, permite a manifestação de opiniões e indica a heterogeneidade de interesses dos segmentos representados.

Nas reuniões, a análise da voz permitiu evidenciar a manifestação dos conflitos, as opiniões e contraposições, latentes no exercício da democracia. Ao analisar as falas dos conselheiros, verifica-se o jogo de forças que institui o terreno de disputa no qual se dá esse processo. Assim, pluralidade de conhecimentos, interesses, concepções políticas e ideológicas no âmbito do Conselho foram expressas nas falas.

Quanto aos encaminhamentos de proposições, observa-se que as decisões são fragmentadas, sem integrar verdadeiramente os diferentes sujeitos, de forma participativa, em torno de um novo projeto mais amplo da política urbana no município. A partir dos dados levantados na pesquisa, surgiram diversas novas problematizações sobre a análise do Concitiba. Entre elas está a compreensão de que o conselho produziu um número significativo de resoluções sobre a política urbana. Assim, será que tais resoluções reverberam no poder executivo e legislativo municipal e viram parâmetros na formulação de ações relacionadas à política urbana?

Foram identificados ainda 15 conselhos com práticas semelhantes ao Concitiba e constatou-se a desarticulação e a falta de diálogo entre eles. Qual o poder de força política dessas instituições em relação ao poder do Concitiba? É importante frisar que está em andamento no Conciudades Paraná discussão de unificação de conselhos com práticas semelhantes, o que refletiria em transferir competências desses conselhos para o Concitiba. Essa por enquanto é apenas uma proposta de câmara técnica.

Não foi identificado em nenhum momento dos debates formas que promovessem de maneira ampliada a prestação de contas das discussões, definições de pautas e resoluções do Conselho com a população de Curitiba, para que esse espaço seja de ampla gestão democrática, de respeito pela participação

ativa e propositiva dos vários segmentos aqui representados, conforme os preceitos da participação popular. Há como único mecanismo encontrado o *website* do Concitiba, com a síntese das principais ações do conselho.

Mesmo havendo a possibilidade de se participar como observador há barreiras normativas, previstas na Lei do Conselho, que fazem com que este venha a ser convidado por conselheiros e aprovado em plenária. Sendo assim, o processo de inclusão no Concitiba se dá de forma limitada, o que pode inibir a inserção mais ampliada de atores que tenham interesse em participar dessa institucionalidade.

Ao buscar relacionar as articulações evidenciadas nas falas com espaços como fóruns, assembleias, coletivos ampliados entre os segmentos, há menção nas manifestações entre os conselheiros que indicam tal ação. Destaca-se aqui a entrega de estudos e informações produzidos pelo Observatório de Políticas Públicas do Paraná e utilizados por conselheiros nas reuniões e a incidência de conselheiros da sociedade civil que faziam parte deste fórum. Há identificação de que tais discussões estão atreladas e conectadas com vinculação ao Fórum Nacional da Reforma Urbana, principalmente ligadas a temas como regularização fundiária, habitação de interesse social e critérios amplos de acesso, discussão sobre os vazios urbanos, debate referente a conflitos fundiários.

Isso porque são os espaços autônomos de organização da sociedade civil aqueles que podem promover a mobilização social e pressão sobre os conselhos para reforçar o poder de seus representantes nas disputas e conflitos de interesses ali existentes. Deste modo, evidencia-se que são os fóruns, redes e espaços ampliados de debate público os espaços mais adequados para geração de proposições e construção de acordos entre as diversas organizações que constituem o campo heterogêneo de forças da sociedade civil.

A fragmentação política que marca a conjuntura dos movimentos sociais mostra certa desmobilização gerada pela relação de convênios de prestação de serviços ao poder público, fator que compromete a organização autônoma dos movimentos e fóruns e assim repercute na dinâmica de ação da sociedade civil nos conselhos.

No término da segunda gestão do Concitiba, houve mudanças na organização do conselho: ampliação do quadro de conselheiros de 16 para 32 membros, eleição do conselho no espaço da Conferência e a sugestão de mudança do Conselho para

o caráter deliberativo, o que não se efetivou. Há relevância de se revisar a metodologia das reuniões, já que, por diversas vezes, os conselheiros sinalizaram a importância de envio prévio de material, uma vez que as pautas continuavam a entrar sem a definição prévia dos atores, conforme evidenciado.

Igualmente, não foram constatados debates mais amplos sobre a implementação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, sistema este que propõe coordenar as ações governamentais de forma a universalizar o direito à cidade, em especial, o acesso à moradia digna, aos serviços de saneamento ambiental e à mobilidade urbana.

Ocorreu também, por duas vezes nas reuniões do Concitiba, a discussão de pautas que buscavam integrar Curitiba com a região metropolitana. Compreende-se este como um movimento importante para garantir ações e articulações entre Curitiba e os municípios vizinhos por meio de políticas públicas agregadoras.

Ressalta-se que o período em análise e o objeto empírico escolhido configuraram-se como uma tentativa de compreender as relações entre quem participa, o que fala e como essa participação constitui-se nos processos de democracia da política urbana no município. Isso revela dimensões que essa dissertação apenas tangenciou, mas que envolvem muitos outros assuntos, que poderão fazer parte de futuras pesquisas sobre o Concitiba.

Ainda no sentido de se apostar na participação nos espaços instituídos pelo Estado, deve-se ressaltar o fato de que os conselhos não podem ser compreendidos como o lugar último da realização da política, prever seu papel ainda limitado, mas como complementares a outras formas de se fazer política, que se baseie na disputa, no debate e na deliberação em defesa do direito à cidade, nos mais diversos procedimentos que envolvem os canais participativos.

REFERÊNCIAS

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

AVRITZER, L. (Org.). Cultura política, atores sociais e democratização. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 28, n. 10, p. 7-28, 1995.

_____. SANTOS, B. S. Para ampliar el canon de la democracia. In: SANTOS, B. S. (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos de la democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Experiências nacionais de participação social. Belo Horizonte: Cortez Editora, 2010.

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

AZEVEDO, S. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, E. et al. **O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, estado e cidadania no curso dos anos 90**. São Paulo: Hucitec, 1994. p. 244-270.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BERAS, C. A democracia nos diferentes períodos históricos: desenvolvimento de diferentes concepções normativas. In: Universidade Luterana do Brasil - ULBRA. (Org.). **Democracia, cidadania e sociedade civil**. Curitiba: IBPEX, 2009.

BEETHAM, D.. **Liberal Democracy and the Limits of Democratisation**, Political Studies Special Issue, Prospects for Democracy. 1992. p. 40–53.

BOHMAN, J. **Public deliberations, pluralism, complexity and democracy**. Cambridge: MIT, PRESS, 1996.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRAGA, A. L. C. GORSODORF, L. F. METZNER. C. Reflexões sobre o Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: dilemas e desafios da participação democrática na construção da política urbana. **Anais VII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**. Democracia Participativa e Planejamento Urbano. São Paulo: 2013.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da

política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, Brasília, 2001.

BRASIL, F. P. D. CARNEIRO, R. 2009. Os caminhos (e descaminhos) de democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil Contemporâneo? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 14, n. 55, p. 11-42, jul.-dez.

BURNET, C. F. G Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores. Tese de Doutorado em Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2009.

CURITIBA, Lei nº 12.579. de 18 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Conselho Municipal da Cidade de Curitiba – CONCITIBA. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://ippucweb.ippuc.org.br/concitiba/anexos/legislacao/LEI_1257907.pdf> Acesso em 28/10/2012.

CURITIBA. Portal da Prefeitura de Curitiba. Secretaria do Governo Municipal – Conselhos Municipais. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/conselhos-municipais-sgm/486>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

CARTA MUNDIAL DO DIREITO À CIDADE. Fórum Social Mundial, 2006. Disponível em: <<http://www.oidc.org.br/oidc/funcoes/file.php?arq=15>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

CARVALHO, A. M. P. Radicalizar a democracia: o desafio da reinvenção da política em tempos de ajuste. **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, p. 7-21, 2004.

CARVALHO, M. C. B. **A participação social no Brasil hoje**. Paper. Instituto Pólis, 1998.

CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Moderna, 1980.

CHAUÍ, M.; OLIVEIRA, F. Os sentidos da democracia e participação. São Paulo, **Revista Polis**, jul. 2004.

COHEN, J.; SABEL, C. Directly-Deliberative Polyarchy. **European Law Journal**, v. 3, n. 4, 1997, p. 313-342.

CORREIA. M. V. C. **Controle social na saúde**. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. ABEPSS/OPAS, 2006. Disponível em: <<http://www.ceap-rs.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Controle-social-na-saude.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

CORTES, S. V. **Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais**: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

COSTA, A. C. S.; ARGUELHES, D. O. A higienização social através do planejamento urbano de Belo Horizonte nos primeiros anos do século XX. **Univ. Hum.** Brasília, v. 5, n. 1. jan./dez. 2008. p. 109-137.

CUNHA, E. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

CRANTSCHANINOV, T. I. Representação em conselhos de políticas públicas: O caso da educação em São Bernardo do Campo. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 58, São Paulo, 2011.

CYMBALISTA, R. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Pólis, 2000. 56p.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: E. DAGNINO (Org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Confluência perversa, deslocamento de sentidos, crise discursiva. In: GRIMSON, Alejandro (Ed.). **La cultura em las crises latino-americanas**. Clasco: Buenos Aires, 2004.

_____. OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo/Campinas, SP: Paz e Terra/Unicamp, 2006.

DAHL, R. **A moderna análise política**. São Paulo: Lidador, 1970.

DE SOUZA CORDOVIL, F. C.; RODRÍGUEZ, A. L. Da tecnocracia à participação popular: A institucionalização e os novos rumos do planejamento urbano em Maringá, Paraná, Brasil. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. 14, 2010.

Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-40.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

DOWBOR, M. **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos**. São Paulo, CEBRAP: IDS. 2008. 48p.

DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.

DROR, Y. The planning process: a facet design. In: FALUDI, A. (Org.). **A reader in planning theory**. Oxford: Pergamon Press, 1973. p. 323–343.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984.

ESTEVE, J. M. P. **Governança democrática**: construção coletiva do desenvolvimento das cidades. Juiz de Fora: UFJF, 2009.

FARIA, J. R. V. **Planos Diretores Participativos**: a razão consensual no discurso da reforma urbana. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2012.

_____. PONTES, D. R. Invalidação da Conferência da Cidade de Curitiba: ação política e (des)legitimação de atores sociais. In: PPLA 2008 - Seminário Política e Planejamento, Curitiba, 2008.

FARIA C. F. **O Estado em movimento**: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. 2005. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____. RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 125-136.

FEINERER, I. HORNIK, K. **tm: Text Mining Package**. R package version 0.6. Disponível em: <<http://CRAN.R-project.org/package=tm>>. Acesso em: 23 dez. 2014.

FELLOWS, I. **Wordcloud**: Word Clouds. R package version 2.5. Disponível em: <<http://CRAN.R-project.org/package=wordcloud>>. Acesso em: 23 dez. 2014.

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

FERREIRA, J. S. W. **A cidade para poucos**: breve história da propriedade urbana no Brasil. Simpósio Internacional: Interfaces das Representações Urbanas em Tempos de Globalização, Bauru, 2005.

FOLLIET, J. **O povo e a cultura**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1968.

FUNG, A. Democratic, theory and political science: a pragmatic method of constructing engagement'. **American Journal of Political Science**, n. 58, 2007, p. 101-443.

FUKS, M. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, R.; FUKS, M. (Org.). **Democracia**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

_____; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, fev.2006.

GAVENTA, J. Prefácio. In: COELHO, V.; NOBRE, M. (Org.) **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

GOFFMAN, Erving. **Os quadros da experiência social**: uma perspectiva de análise. Petrópolis: Vozes, 2012.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Emponderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio-ago., 2004.

GOMES, E G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas**: democracia, controle social e instituições. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo da EAESP/FGV) – São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110p.

GUSSO, R. J. Pelas ruas e gabinetes: amplificando os frames da Reforma Urbana no Brasil. In: V Congresso Uruguayo de Ciencia Política., 2013, Montevideo. **Ponencias del V Congreso Uruguayo de Ciencia Política**, 2013.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action**: reason and the rationalization of society. v. 1. Boston: Beacon Press, 1987.

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

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 39, 1996, p. 48-64.

HOBBSAWM, E. J. Os trabalhadores pobres. In.: HOBBSAWM, E. J. **A era das revoluções**. 4ªed. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 1982.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros 2009**. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

Disponível em:
<www.ibge.gov.br/home/estatistica/.../perfilmunic/2009/munic2009.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2015.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Pires, R. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

LEME, M. C. S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurelio Filgueiras (Org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. Tradução de E. S. Abreu. São Paulo: Martins Fontes 1997.

LÜCHMANN, L. H. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Ciências Sociais Unisinos**, n. 161, 2002, p. 43-79.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2006.

_____; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito a cidade. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. p. 165-196.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. et al. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MENDONÇA, D. **Teorizando o agonismo: crítica a um modelo incompleto**. Soc. Estado. [online]. 2010, v. 25, n. pp. 479-497. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo69922010000300004&lng=en&nrm=iso>>ISSN 0102-6992>. Acesso em: 6 jun. 2014.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 2003.

_____. **A representação das experiências de participação**. São Paulo: Lua Nova, 2007.

MOREIRA, T. NETO, P. N. Operação urbana consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra. **Cad. Metrôpoles**. São Paulo, v. 15, n. 30, p. 583-603, jul/dez. 2013.

MOUFFE, C. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva 1996.

_____. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2005, p.11-23.

MONTESQUIEU, C. **O espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1993.

NEVES, A. V. **Cultura política e democracia participativa**: um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NEVES, L. S. **Movimento popular e transporte coletivo em Curitiba (1970-1990)**. Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

_____. **Movimento Popular e Transporte Coletivo em Curitiba**. Curitiba: Gráfica Popular, 2006, v.3, 217p.

NETTO, J. P. **A construção do projeto ético-político do serviço social frente à crise contemporânea**. Brasília: ABEPSS/CFESS/CEAD/UnB, 1999.

NOTÍCIAS DO LEGISLATIVO. **Concitiba terá nova composição**. Disponível em: <http://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=14309>. Acesso em: 5 jan. 2014.

O'DONNELL, G. (Coord.). **El Estado de la Democracia em América Latina**. Pnud-ONU, 2004.

_____. **Democracia delegativa?** Novos Estudos CEBRAP, n. 31, outubro 1991.

_____; SCHMITTER, P. **Transiciones desde un Gobierno Autoritario**. Conclusiones Tentativas sobre Democracias Inciertas. Buenos Aires: Prometeo, 2010.

OLIVEIRA, D. de. **Curitiba: Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: UFPR, 2000.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POLLI, S. A.; GUSSO, R. J. . Movimentos de Moradia em Curitiba: História, Repertórios e Desafios (1977-2011). In: **XV Enanpur, 2013**, Recife. Anais do XV Enanpur, 2013.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

R CORE TEAM (2014). **R: A language and environment for statistical computing**. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. Disponível em: <<http://www.R-project.org/>>. Acesso em: 05 jan. 2015

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RIBEIRO, C.; PONTUAL, V. A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960. *Arquitextos*, São Paulo, ano 10, n. 109.07, **Vitruvius**, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.109/50>>. Acesso: 10 jan. 2015.

RICO, Elizabeth Melo; RAICHELIS, Raquel (Org.). **Gestão social**: uma questão em debate. São Paulo: EDUC/IEE, 1999.

ROJAS BUVINICH, D. P. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, fev. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122014000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso: 8 jan. 2015.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Eure**, Chile, v. 35, n. 104, p.35-96, abr. 2009.

_____. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L.; JÚNIOR, O. (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROSSEAU, J. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

SAES, D. **Democracia**. São Paulo: Ática, 1997.

SANTOS, C. N. **Está na hora de ver as cidades como elas são de verdade**. Rio de Janeiro: Ibm, 1986.

SANTOS JUNIOR, O. Cidade, cidadania e planejamento urbano. Desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, S. FERNANDES, A. (Org.) **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo**: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2004.

_____. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001.

_____. Cidade, cidadania e planejamento urbano. Desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, S. FERNANDES, A. **Mutações, tensões, desafios**. Salvador: EDUFBA, 2004.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2007.

_____. Políticas públicas, arenas e atores sociais: o Fórum Nacional de Reforma Urbana e a agenda pelo direito à cidade. **Anais do XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Florianópolis. 2009.

SANTOS, M. R. M. **Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2002.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Zahar: Rio de Janeiro, 1984.

SHAPIRO, I. **The State of Democratic Theory**. Londres: Princeton University Press, 2003.

SMITH, G. **Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation**. Local: Cambridge University Press, 2009. 220p.

SZWAKO, J. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, A. L.; PAZ, R. (Org.). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. **Revista Pólis**, n. 52, 2012.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. BLIKSTAD, K. Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Lua Nova**. 2011, n.84, pp. 175-217. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300007>. Acesso em: Ago. 2014.

TEIXEIRA, A. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: PÓLIS, 2005.

TEIXEIRA, E. C. **Efetividade e eficácia dos conselhos**. São Paulo: Pólis, n. 37, p. 97-120, 2000.

_____. Movimentos sociais e conselhos. **Cadernos ABONG**, n. 15, jul. 1996.

Disponível em:

<http://www.aatr.org.br/site/uploads/publicacoes/movimento_sociais_e_conselhos.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2014.

TEIXEIRA, L. H. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: 2004 v. 34, n. 123, p. 691-708.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia Limitada/Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. Grandes projetos urbanos: conceitos e referenciais. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 7-14, abr./jun. 2007.

VAINER, C. Visão do Movimento Social, da Universidade e do Governo Federal sobre a Prevenção e Mediação dos Conflitos Fundiários Urbanos. **Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos**. Programa Nacional de Capacitação das Cidades/Conselho Nacional das Cidades/Ministério das Cidades. Salvador, de 2007.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 169–243.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-267, 2006.

ZHAO, Y. **R and Data Mining: Examples and Case Studies**. Elsevier, 2013.

ANEXO 1 – REPRESENTANTES DAS ENTIDADES PRESENTES ÀS REUNIÕES DO CONCITIBA

Tabela 14 – Distribuição das presenças de entidades nas duas gestões

Entidade	Frequência	%
IPPUC	84	13,1
URBS	32	5,0
FIEP	30	4,7
PGM	29	4,5
SMMA	29	4,5
COHAB	28	4,4
SINDUSCON	26	4,0
FAMOPAR	24	3,7
CRESS	22	3,4
SIITEP	22	3,4
SMAM	18	2,8
AMBIENS	16	2,5
MINISTÉRIO PÚBLICO	16	2,5
SINELTEPAR	16	2,5
CMC	15	2,3
SINDIURBANO	15	2,3
UP	15	2,3
FAZ	14	2,2
UFPR	12	1,9
UNIÃO PORTÃO	11	1,7
IDDEHA	10	1,6
SINDARQ	10	1,6
UNARBAN	10	1,6
FACIAP	9	1,4
SECOVI	9	1,4
UNIÃO DE MORADORES DE STA. FELICIDADE	9	1,4
UNIÃO VILA TORRES	9	1,4
AUTRACO	8	1,2
SISMUC	8	1,2
SMU	8	1,2
CONAM	7	1,1
CRP	6	0,9
TERRA DE DIREITOS	6	0,9
UNIÃO MORADORES DO CIC	5	0,8
PROJETO CIDADE EM DEBATE	4	0,6
SIMOV	4	0,6
8 entidades com três presenças	24	3,7
4 entidades com duas presenças	8	1,2
15 entidades com uma presença	15	2,3
TOTAL	643	100,0

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

ANEXO 2 – REPRESENTANTES DAS ENTIDADES COM FALAS NAS REUNIÕES DO CONCITIBA

Tabela 15 – Distribuição das falas de entidades nas duas gestões

Entidade	Frequência	%
IPPUC	54	14,9
FIEP	44	12,1
CRESS	27	7,4
COHAB	25	6,9
AMBIENS	24	6,6
SINDIURBANO	23	6,3
SINDUSCON	17	4,7
FAMOPAR	13	3,6
PGM	13	3,6
SIITEP	13	3,6
SINELTEPAR	12	3,3
TERRA DE DIREITOS	11	3,0
UNIÃO VILA TORRES	8	2,2
CMC	7	1,9
IDDEHA	7	1,9
MINISTÉRIO PÚBLICO	7	1,9
SMMA	7	1,9
URBS	7	1,9
UFPR	6	1,7
SINDARQ	5	1,4
SMAM	5	1,4
UNIÃO DE MORADORES DE STA. FELICIDADE	4	1,1
FACIAP	3	0,8
FAZ	3	0,8
UNIÃO CAJURU	3	0,8
4 entidades com 2 falas	8	2,2
7 entidades com 1 fala	7	1,9
TOTAL	363	100,0

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

ANEXO 3 – FALA DOS REPRESENTANTES POR ENTIDADE E TIPO – PRIMEIRA GESTÃO

Tabela 16 – Distribuição das falas dos representantes por entidade e tipo de fala – Primeira gestão

Entidade	Tipo de Fala						TOTAL
	DisOI	DisPU	PerOI	PerPU	ProOI	ProPU	
AMBIENS	5	4	2	1	6	1	19
AUTRACO	1	0	0	0	1	0	2
CMC	1	1	1	0	0	1	4
COHAB	4	1	0	0	3	2	10
CONAM	0	1	0	1	0	0	2
FACIAP	1	0	0	1	0	1	3
FAMOPAR	2	2	0	0	2	0	6
FIEP	3	8	0	1	1	8	21
IPPUC	8	0	0	0	14	2	24
MINISTÉRIO PÚBLICO	4	1	0	2	0	0	7
PGM	3	1	0	0	3	1	8
SIITEP	0	0	0	0	1	0	1
SIMOV	0	1	0	0	0	0	1
SINDARQ	3	1	0	1	0	0	5
SINDUSCON	1	3	0	5	1	1	11
SMMA	0	0	0	1	1	0	2
TERRA DE DIREITOS	3	4	0	2	0	2	11
UFPR	0	0	0	2	2	2	6
UNIÃO MORADORES E AMIGOS DO BAIRRO	0	0	0	0	1	0	1
UNIÃO VILA TORRES	1	0	1	4	1	1	8
TOTAL	40	28	4	21	37	22	152

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

ANEXO 4 – FALA DOS REPRESENTANTES POR ENTIDADE E TIPO – SEGUNDA GESTÃO

Tabela 17 – Distribuição das falas dos representantes por entidade e tipo de fala – Segunda gestão

Entidade	Tipo de Fala						TOTAL
	DisOI	DisPU	PerOI	PerPU	ProOI	ProPU	
AMBIENS	0	1	0	2	0	2	5
CICLOIGUAÇU	0	0	0	0	1	0	1
CMC	0	2	0	0	1	0	3
COHAB	2	10	0	0	2	1	15
CRESS	5	5	0	8	8	1	27
FAMOPAR	1	1	0	1	4	0	7
FAZ	1	2	0	0	0	0	3
FIEP	1	4	0	4	6	8	23
IDDEHA	2	3	0	2	0	0	7
IPPUC	4	15	0	0	9	2	30
PGM	1	1	0	3	0	0	5
SECOVI	1	0	0	0	0	1	2
SIITEP	2	1	0	3	4	2	12
SINDUSCON	1	0	0	0	2	3	6
SINELTEPAR	2	6	0	0	3	1	12
SISMUC	0	0	0	2	0	0	2
SMAM	0	1	0	0	1	3	5
SMMA	0	4	0	1	0	0	5
UNIÃO BAIRO NOVO	0	0	0	1	0	0	1
UNIÃO CAJURU	0	1	0	1	1	0	3
UNIÃO DE MORADORES STA. FELICIDADE	1	2	0	0	1	0	4
UNIÃO MORADORES CIC	0	1	0	0	0	0	1
UNIÃO PORTÃO	0	1	0	0	0	0	1
UP	0	0	0	0	0	1	1
URBS	1	3	0	0	0	3	7
TOTAL	29	72	0	30	50	30	211

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.

ANEXO 5 – VOZ DAS ONGS – PRIMEIRA GESTÃO

ONGS	discussão organização interna (DisOI)	(i) Manutenção da Câmara de Grandes Projetos; (ii) Organização Conferência; (iii) Vistas Projeto Lei Concitiba; (iv) Discute relatório de Câmara Temática de Habitação; (v) Sugere discussão mais aprofundada Lei Concitiba; (vi) Manutenção Câmara Temáticas Grandes Projetos; (vii) Manutenção Pauta Conferência; (viii) Discute paridade conselheiros do setor de trabalhadores.
	discussão política urbana (DisPU)	(i) Indaga sobre o valor de custos de terra e tarifa para cabeamento subterrâneo; (ii) Discute sobre ocupação Boqueirão e medidas referentes a posição contrária parecer COHAB; (iii) Usucapião coletivo e contratos TUCS em Curitiba; (iv) Menciona que não ocorreu de forma ampliada discussão do plano diretor; (v) Copa do Mundo: sugere grupo que realiza discussão sobre os impactos da Copa; (vi) Copa do Mundo: indica; (vii) Discute inclusão de membros dos trabalhadores no Conselho.
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) Questiona proporcionalidade de vagas dos conselheiros; (ii) Votação Câmaras Temáticas - se titular e suplente votam igualmente na Câmara Temática
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) Copa do Mundo: pergunta sobre caderno de encargos da Fifa e previsão dos gastos do município; (ii) Medidas tomadas para não haver impacto com moradia e com a população mais pobre; (iii) Minha casa, Minha vida: pergunta se associações terão mesmo benefícios que COHAB para acesso ao programa.
	proposta organização interna (ProOI)	(i) Implementação de Câmara Temática; (ii) Incluir nome conselheiros no site; (iii) Criação de três das Câmaras: Habitação, Grandes Projetos, Mobilidade; (iv) Sugere grupo processo eleitoral Conferência; (v) propõe inclusão segmento trabalhadores; (vi) titular e suplente votarem na Câmara Temática
	proposta política urbana (ProPU)	(i) proposta de minuta sobre ocupações irregulares com posicionamento contrário as ações executadas pelo poder público; (ii) Planos Setoriais - maior debate com população, não seja votado no Conselho; (iii) Estudo para viabilidade do usucapião coletivo em Curitiba.

Quadro 19 – Voz das ONGs – Primeira gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 6 – VOZ DAS ONGS – SEGUNDA GESTÃO

ONGS	discussão organização interna (DisOI)	(i) Comenta sobre a importância de se ter clareza do papel e atuação dos Conselheiros do Concitiba; (ii) Pontua sobre os critérios municipais do Programa Minha Casa, Minha Vida.
	discussão política urbana (DisPU)	(i) Estudo Impacto de Vizinhança - importância de constar na EIV a valorização imobiliária; (ii) Potencial Construtivo - fala sobre a engenharia do Potencial Construtivo e sobre solo criado e processos de cotas; (iii) Política Municipal de Defesa Civil - pensar mais em medidas educativas do que punitivas para pichadores; (iv) Câmaras Temáticas - defende a organização de Câmara sobre assuntos da Copa.
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) NI
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) Linha Verde - qual a relação do Plano com a região metropolitana; (ii) Linha Verde - questiona o Plano Linha Verde aprovado no mesmo momento de discussão da reunião na Câmara, o Conselho vota no que?; (iii) Pergunta sobre quantitativos de jogos a serem sediados em Curitiba na Copa; (iv) Metrô - pergunta se há previsão de mais linhas, além das indicadas.
	proposta organização interna (ProOI)	(i) NI
	proposta política urbana (ProPU)	(i) Capacitação sobre Estudo Impacto de Vizinhança - ampliação para conselheiros estaduais e sociedade civil; (ii) Proposta critérios municipais Minha Casa, Minha Vida – prioridade para situações de despejo, calamidades; encaminhar para CT de Habitação ampliar discussão sobre assunto.

Quadro 20 – Voz das ONGs – Segunda gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 7 – VOZ DO SETOR PRODUTIVO – PRIMEIRA GESTÃO

SETOR PRODUTIVO	discussão organização interna (DisOI)	(i) Pede que o Conselho tenha maior foco nas discussões para avançar; (ii) discussão sobre o relatório da Câmara de Mobilidade; (iii) propõe maior foco no debate das reuniões do Conselho; (iv) Eleição conselheiros da Cidade - diz quem exercício do mandato se inicia na posse e não na eleição; (v) discussão sobre participação do Ministério Público nas reuniões - pergunta se ministério público só comparece nos locais em que é chamado.
	discussão política urbana (DisPU)	(i) Reforça a importância de votação no Plano Setorial no Conselho; (ii) Sugere que a discussão sobre o processo eleitoral do Conselho Gestor seja discutido em outro momento (iii) discussão sobre metrô com transporte com número reduzido de passageiros; (iv) discussão cabeamento subterrâneo - FIEP afirma formas de redução de custo sobre cabeamento para o consumidor; (v) usucapião coletivo - é uma prática complicada e ilegal; (vi) cabeamento subterrâneo - diz que o custo do cabeamento para o consumidor não é impactante; (vii) cabeamento subterrâneo - proposta de resolução é extremamente técnica e não cabe participação de usuários; (viii) discussão cabeamento subterrâneo - comenta sobre o custo cobrado pelas estatais e da redução da margem de lucros para as empresas; (ix) não concorda com o conselho discutir conflitos fundiários - é caso de polícia; (x) discussão sobre supressão dos itens do documento da COHAB sobre ocupação das famílias do Boqueirão; (xi) Discussão sobre cabeamento subterrâneo - refere-se a posição de concessionárias para o repasse de custo ao consumidor; (xii) discussão sobre cabeamento subterrâneo - se não ampliará o custo para consumidor
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) NI
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) Pergunta Copa do Mundo - sobre construção de pista do aeroporto Affonso Pena; (ii) Pergunta como se dá o processo de habitação rural e êxodo rural; (iii) Pergunta Copa do Mundo - questiona sobre mobilidade em relação aos aeroportos, estádios e rodovias; (iv) Pergunta Planos Setoriais - pergunta sobre desalinhamentos das ações de estações de saneamento; (v) Pergunta sobre metro em Curitiba quando será ampliada a capacidade de transporte; (vi) pergunta sobre conectividade das ciclovias; (vii) pergunta sobre aluguel de Concessionárias para Cabeamento.
	proposta organização interna (ProOI)	(i) Proposta de que os relatórios das Câmaras técnicas deverão ser encaminhados com 05 dias de antecedência para apreciação antes da plenária; (ii) Alteração da lei Concitiba - postergação do mandato conselheiros até a Conferência para a eleição dos novos membros; (iii) Proposta para que as discussões nas Câmaras Temáticas não sejam somente a discussão de habitação de interesse social, mas outras formas de moradia.
	proposta política urbana (ProPU)	(i) discussão sobre o Paço da Liberdade - proposta de limpar faixadas; (ii) proposta de criar grupo temático sobre cabeamento subterrâneo; (iii) proposta de criar câmara temática para discutir o cabeamento subterrâneo; (iv) proposta da Câmara de Grandes Projetos e Legislação Urbanas, prioridade dos eixos principais mediante cabeamento subterrâneo, fiscalização de rede de transporte público; (v) proposta de estudo sobre calçadas de Curitiba; (vi) cabeamento subterrâneo - estudo para infraestrutura sobre cabeamento subterrâneo; (vii) cabeamento subterrâneo - fazer uma resolução com o tema sobre o conteúdo discutido na Câmara; (viii) Cabeamento subterrâneo - FIEP apresenta minuta de resolução sobre cabeamento subterrâneo; (ix) Cabeamento subterrâneo - sugere audiência pública com Copel para discussão sobre o tema; (x) Sugestão de análise sobre coeficiente de aproveitamento de zonas residenciais.

Quadro 21 – Voz do setor produtivo – Primeira gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 8 – VOZ DO SETOR PRODUTIVO – SEGUNDA GESTÃO

SETOR PRODUTIVO	discussão organização interna (DisOI)	(i) Discussão sobre a pauta Conselho - novas áreas verdes; (ii) Incluir nova pauta Conselho - leis que envolvem segurança em condomínio fechado; (iii) Câmaras Temáticas – discussão sobre a conectividade das ciclovias; (iv) discussão alteração Lei Concitiba - não concorda com a redução de números de representação dos empresários; (v) Câmaras Temáticas - não concorda com Câmara sobre Copa - assunto pontual; (vi) alteração Lei do Conselho - fala que o que foi decidido no grupo de trabalho é o que deve permanecer, não concorda com alterações na plenária; (vii) sobre discussão das Câmaras Temáticas - não precisará instalar câmaras para a Copa, pois a discussão perpassa os assuntos no Conselho.
	discussão política urbana (DisPU)	(i) Discussão Plano Diretor Iluminação - ineficiência em calçadas e fala sobre transposição de cabeamento subterrâneo; (ii) Alteração Lei Concitiba - não concorda com a alteração - conselho não deve legislar em causa própria; (iii) Cabeamento subterrâneo - questiona motivo de resolução sobre cabeamento não ser aplicada; (iv) Estudo Impacto de Vizinhança - estrutura antena de celular precisaria de algum estudo de impacto; (v) Resíduos sólidos - fala que o programa câmbio verde tem diminuído; (vi) Plano Iluminação - deverá ter maior integração entre poder público e empresas privadas; (vii) Plano Diretor Iluminação - ineficiência em luminárias em Curitiba e alto custo; (viii) Plano Multimodal - valoriza projeto como marco de Curitiba (ix) Critérios Minha Casa, Minha Vida - critérios para que a pessoa não possa vender o imóvel; (x) Política Municipal de Defesa Social - para a colocação de banners deverá ter acesso via prefeitura; (xi) Cabeamento Subterrâneo - frisa a importância para o Município; (xiii) Trânsito em Curitiba - falta de sinalização para o pedestre e uniformizar conceito de trânsito; (xiv)
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) NI
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) Pergunta sobre Fundo municipal de Habitação de interesse social - pergunta sobre projeto de transporte relacionado ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social; (ii) Resíduos Sólidos - pergunta qual o incentivo dos catadores irem para as cooperativas; (iii) Pergunta sobre as pichações na Cidade; (iv) Estudo Impacto de Vizinhança - pergunta se foi contemplado o procedimento de uso e ocupação do solo no impacto visual da EIV; (v) Plano diretor cicloviário - pergunta sobre a participação de usuários de bicicleta; (vi) Plano Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - pergunta sobre recursos de pavimentação; (vii) Estudo impacto de vizinhança - pergunta se foi realizado estudo sobre a ponte estaiada.
	proposta organização interna (ProOI)	(i) Reinstalar na nova gestão câmaras temáticas; (ii) Incluir o tema da Copa como pauta de reunião; (iii) Sugestão de discussão de 02 temas por reunião; (iv) proposta de debater no conselho o problema de pichação de muros; (iv) Alteração Lei Concitiba - estudo mais amplo sobre a lei; (v) Alteração Lei Concitiba - vaga do poder legislativo ser facultativa, pois se faltar representante a vaga vai para o executivo; (vi) As discussões dos temas das reuniões antes passarem pelas Câmaras Técnicas; (vii) Pautas por reunião ficarem somente e (viii) Metodologia das Reuniões - proposta de um tema por reunião; (ix) Plano Diretor - sugere discussão no Conselho sobre o tema com o enfoque na mobilidade; (x) Alteração Lei Concitiba - não concorda com a redução de números de empresários; (xi) Pauta das reuniões - importante discutir sobre calçadas; (xii) Copa seja discutido reunião ordinária; (xiii) Alteração Lei Concitiba - defesa de comissão de conselheiros que discuta a lei; (xiv) Alteração Lei Concitiba - sugere grupo de trabalho para discutir a lei; (xix) Proposta de discutir sobre o tema habitação para além da habitação de interesse social.
	proposta política urbana (ProPU)	(i) proposta política urbana - dar preferência às famílias para acesso ao Minha casa, Minha Vida, que atendam o maior número de critérios; (ii) Cabeamento subterrâneo - importância de retomada deste assunto no Conselho; (iii) Cabeamento Subterrâneo - importância de Resolução sobre Cabeamento subterrâneo; (iv) Formação de comitê para acompanhamento do processo; (v) Pauta Conselho - indicação do tema pichação como pauta do Conselho; (vi) Plano Municipal Patrimônio Histórico - indica importância de conscientizar população sobre o tema; (vii) Plano Municipal Patrimônio Histórico - engajamento de ações com órgãos como SESI e SENAI; (viii) Cabeamento subterrâneo - sugere moção para implementação de cabeamento; (ix) Encaminhar ao Ministério das Cidades maior parcelamento para redução do valor mensal considerando o pagamento de condomínio fechado; (x) Linha Verde - retomar a proposta de Cabeamento subterrâneo (xi) Cabeamento Subterrâneo - frisa a importância do cabeamento para melhor circulação de veículos; (xii) Plano Diretor Cicloviário - sugere proposta em melhorar a mobilidade de bicicleta para poder modificar esta por veículo motorizado; (xiii) Cabeamento subterrâneo - fala sobre a importância do projeto de cabeamento; (xiv) Plano diretor cicloviário - Sugestão de cicloviário em terminais de ônibus.

Quadro 22 – Voz do setor produtivo – Segunda gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 9 – VOZ DA ACADEMIA – PRIMEIRA GESTÃO

ACADEMIA	discussão organização interna (DisOI)	NI
	discussão política urbana (DisPU)	NI
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) NI
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) Pergunta se COHAB nas habitações populares preveem equipamentos públicos para a população atendida (ii) Pergunta se existe comunicação das pessoas com deficiência para acesso em terminais
	proposta organização interna (ProOI)	(i) Indicação de pauta Regimento Interno; (ii) Sugere substituição dos Conselheiros mediante situação de falta.
	proposta política urbana (ProPU)	(i) Indicação pauta sobre Planos Setoriais - sugere mais tempo de debate sobre o tema das ocupações irregulares; (ii) Fala em priorizar o cabeamento subterrâneo em áreas verdes

Quadro 23 – Voz da academia – Primeira gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 10 – VOZ DA ACADEMIA – SEGUNDA GESTÃO

SETOR ACADEMIA	discussão organização interna (DisOI)	(i) NI
	discussão política urbana (DisPU)	(i) NI
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) NI
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) NI
	proposta organização interna (ProOI)	(i) NI
	proposta política urbana (ProPU)	(i) Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV - proposta de inclusão deste debate no Concitiba

Quadro 24 – Voz da academia – Segunda gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 11 – VOZ DOS MOVIMENTOS SOCIAIS – PRIMEIRA GESTÃO

MOVIMENTOS SOCIAIS	discussão organização interna (DisOI)	(i) Cabeamento subterrâneo discute sobre a importância da proposta; (ii) Sugere que Conselheiro se capacitem em oficinas relacionadas a eventos afins as discussões do Conselho; (iii) Discussão sobre as vagas no Conselho dos movimentos sociais - marcará reunião com movimentos sociais para discutir as vagas do Conselho (iv) Discussão sobre a participação do Ministério Público nas reuniões e que plenária é soberana ao voto.
	discussão política urbana (DisPU)	(i) Fala sobre áreas subutilizadas da cidade e a necessidade que tenha destino correto (ii) Apresenta relatórios sobre visitas técnicas Comunidades Pantanal e Audi Parolin; (iii) Discussão sobre eleição do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social - afirma que a discussão foi vencida e não deverá mais ser levada ao Conselho.
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) Pergunta sobre as pautas das Câmaras Temáticas - argumenta que as Câmaras são para tratar assuntos pontuais.
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) Pergunta Planos Setoriais - questiona direito de “invasores” e é a favor que se cumpra a fila da COHAB; (ii) pergunta Copa do Mundo sobre projetos a serem realizados na Vila Torres; (iii) Pergunta sobre isenções de impostos para empresas contatadas pela Copa; (iv) Pergunta sobre o conforto do veículo do metro. (v) Pergunta se foram realizados grandes projetos para a Vila Torres referente à Copa do Mundo.
	proposta organização interna (ProOI)	(i) Proposta de organização Interna - melhorar a dinâmica das reuniões, maior agilidade no debate, convocação para todos os conselheiros por e-mail; (ii) Proposta pauta organização interna do Conselho – conselheiros falta nas reuniões deverá ser substituído; (iii) Discussão sobre relatório usucapião - sugere que seja realizado estudo em relação ao relatório emitido pela Terra de Direitos; (iv) Conferência das Cidades - fala sobre falta de tempo e publicidade das eleições do Conselho; (v) Proposta resoluções conselho - sugere que o conteúdo dos relatórios se transforme em resoluções.
	proposta política urbana (ProPU)	(i) Sugere alteração de lei do Conselho que fique paridade entre conselheiros- empresários e trabalhadores

Quadro 25 – Voz dos movimentos sociais – Primeira gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 12 – VOZ DOS MOVIMENTOS SOCIAIS – SEGUNDA GESTÃO

MOVIMENTOS SOCIAIS	discussão organização interna (DisOI)	(i) Discussão Câmaras Temáticas - discussão sobre padronização das calçadas; (ii) Alteração Lei Concitiba - sugestão de reunião extraordinárias sobre assunto da alteração da lei.
	discussão política urbana (DisPU)	(i) Câmara Temáticas - disse que as obras da Copa já estão decididas e necessidade de informações sobre o tema sem aprofundamento; (ii) Plano Municipal Patrimônio Histórico - precisa ser resgatado; (iii) Plano Diretor - afirma a importância da discussão sobre a avaliação do Plano e pede detalhamento das discussões; (iv) Mapeamento das administrações regionais que poderão atuar junto no Concitiba; (v) Fala sobre a situação de impactos ambientais.
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) NI
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) Pergunta como o Concitiba pode contribuir na organização do Plano Multimodal; (ii) Política Municipal de Defesa Civil - questiona o valor de multa recebida para o pichador; (iii) Copa do Mundo - pergunta sobre possibilidade de outros estádios de construção para a Copa além do Joaquim Américo.
	proposta organização interna (ProOI)	(i) Metodologia das reuniões - pede para que sejam encaminhados slides e material das apresentações antes para conselheiros se apropriarem dos assuntos; (ii) Alteração Lei Concitiba - inclusão para que o Conselho seja deliberativo; (iii) Alteração Lei Concitiba - sugere grupo de trabalho para discussão da Lei; (iv) Metodologia das reuniões - solicita que seja enviado conteúdo anteriormente para conselheiros de aprofundarem na discussão; (v) Alteração Lei Concitiba - destaca que a formação do Concitiba não corresponde a organização do Conselho Nacional e Estadual das cidades e deve seguir diretrizes nacionais; (vi) Metodologia das Reuniões - fala de necessidade de envio de material das reuniões para facilitar o conhecimento prévio dos temas debatidos (vii) Incluir na pauta das reuniões discussão sobre resíduos sólidos
	proposta política urbana (ProPU)	(i) NI

Quadro 26 – Voz dos movimentos sociais – Segunda gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 13 – VOZ DAS ENTIDADES PROFISSIONAIS – PRIMEIRA GESTÃO

ENTIDADES PROFISSIONAIS	discussão organização interna (DisOI)	(i) Discute sobre a dificuldade de quórum nas reuniões do Conselho; (ii) Discussão sobre o relatório da Câmara de Mobilidade; (iii) Discussão para a organização do relatório foi realizada visitas as comunidades indicadas por conselheiros.
	discussão política urbana (DisPU)	(i) discussão planos regionais e assistência técnica pública
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) NI
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) pergunta sobre PAC informações sobre recursos aplicados em programas habitacionais e saneamento
	proposta organização interna (ProOI)	(i) NI
	proposta política urbana (ProPU)	(i) NI

Quadro 27 – Voz das entidades profissionais – Primeira gestão
Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 14 – VOZ DAS ENTIDADES PROFISSIONAIS – SEGUNDA GESTÃO

ENTIDADES PROFISSIONAIS	discussão organização interna (DisOI)	(i) Câmaras Temáticas - enfoque nas discussões internas para preparação do material; (ii) Pauta Reunião - a maioria das pautas são informes e apresentações; (iii) (iv) Pauta Conselho - indicação do tema conflitos fundiários como pauta do Conselho (v) Critérios Minha Casa, Minha Vida - previsão de prioridades as famílias em vulnerabilidade em situação de catástrofe e despejo; (vi) Câmaras Temáticas – menciona que é importante a implementação de Câmara sobre a Copa, pois até o momento eram dados mais informes. (vii) Conferência das Cidades - recomendação do Conselho em ampliar prazo para a realização da Conferência da Cidade Municipal.
	discussão política urbana (DisPU)	(i) Copa do Mundo - preocupação com processo de controle de recursos referentes às obras da Copa e questionamento sobre o processo de participação popular sobre as intervenções urbanas; (ii) Linha Verde - discute proposta do Plano e como é o processo mais amplo de participação; (iii) Copa do Mundo - pede mais informações sobre zona de exclusão e quantitativos das desapropriações (iv) Política Municipal de Defesa Social - a importância no caso da punição - pensar em ação educativa;(v) Cabeamento subterrâneo - sugere que a discussão ocorra em outro momento e respeite a pauta indicada
	pergunta organização interna (PerOI)	Ni
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) Política Municipal de Resíduos Sólidos - pergunta sobre cooperativas autônomas de catadores de material reciclável; (ii) Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - como é ação do Conselho gestor no processo de definição das obras? (iii) Plano Diretor de Curitiba - pergunta sobre a análise qualitativa dos dados apresentados sobre o processo de avaliação do Plano Diretor; (iv) Trânsito em Curitiba - pergunta sobre o aumento de licenças de táxi; (v) Habitação - questionamentos sobre TUCS - Termo de Concessão do Uso do Solo - pergunta sobre contratos COHAB (vi) Resíduos sólidos - relação de empresas de resíduos com as cooperativas; (vii) Plano Multimodal - pergunta se há previsões de desapropriação para execução do plano; (viii) Plano Municipal Patrimônio Histórico - pergunta sobre situações de cortiços no centro e se como se dá planejamento.
	proposta organização interna (ProOI)	(i) Incluir a pauta da reunião discussão sobre o relatório do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; (ii) Incluir a pauta de conflitos fundiários urbanos nas reuniões de Câmara; (iii) Enviar convite das próximas reuniões por e-mail, necessidade de envio de material com antecedência e melhor discussão sobre os temas debatidos nas reuniões. (iv) Metodologia das Reuniões - temas sempre discutidos anteriormente nas Câmaras Temáticas para aprofundar debate na plenária. Linha Verde - sugere Comissão do Concitiba para acompanhar para ampliar o assunto; (v) Alteração Lei Concitiba - encaminhamento de votação sobre o conselho tornar-se deliberativo e definir deliberar sobre o que? (vi) Alteração Lei Concitiba - repensar a possibilidade de ampliação de vagas para fortalecer o processo.
	proposta política urbana (ProPU)	(i) Análise do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - deve ser discutido melhor sobre o assunto e o que representa o FMHIS.

Quadro 28 – Voz das entidades profissionais – Segunda gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 15 – VOZ DOS TRABALHADORES – SEGUNDA GESTÃO

TRABALHADORES	discussão organização interna (DisOI)	(i) Lei Concitiba - tem necessidade de alteração, não segue resolução com as diretrizes Concidades Nacional; (ii) Pauta reunião - muitos temas debatidos, sugestão de 02 temas no máximo; (iii) Novos Conselheiros, discussão de escolha para a Conferência das Cidades.
	discussão política urbana (DisPU)	(i) Copa do Mundo - questionamento das obras prioritárias escolhidas pela prefeitura e processo de desapropriações; (ii) Plano Municipal de Resíduos Sólidos - trabalho apresentado para grandes geradores de lixo; (iii) Plano Diretor Ciclovitário - discute sobre a dificuldade do funcionamento das ciclovias e da cultura de veículos motorizados; (iv) Plano Diretor Iluminação - comenta sobre pontos da Cidade que perderam iluminação por faixas centrais; (v) Discute sobre o aumento de corrida de táxi em Curitiba e que 600 placas a mais não seria suficiente; (vi) Discussão de que trânsito inclui diversos tipos de transporte, não somente os motorizados; (vii) Resíduos sólidos – discute sobre as relações de empresas de resíduos com as cooperativas; (viii) Metrô - não localizou a integração com os demais transportes coletivos. Sem integração o custo ficará elevado.
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) Plano Diretor - fala sobre grupos de indicadores; (ii) Política Municipal de Defesa Social - pergunta sobre excesso de publicações; (iii) Indaga sobre obras paradas no CIC; (iv) Resíduos Sólidos - pergunta sobre entulhos e prazo para retirada do material.
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) Plano Diretor - fala sobre grupos de indicadores; (ii) Política Municipal de Defesa Social - pergunta sobre excesso de publicações; (iii) Indaga sobre obras paradas no CIC; (iv) Resíduos Sólidos - pergunta sobre entulhos e prazo para retirada do material.
	proposta organização interna (ProOI)	(i) Proposta de capacitação dos Conselheiros; (ii) Organização das reuniões - envio de material prévio para as reuniões com os Conselheiros; (iii) Metodologia das Reuniões - um tema debatido por reunião e outro como resultado das Câmaras; (iv) Metodologia das Reuniões - instalação de uma Câmara que debata sobre a Copa; (v) Conferência - solicitação de maior prazo para as conferências municipais; (vi) Alteração Lei Concitiba – necessita atualização sobre os membros e adequação conselho estadual.
	proposta política urbana (ProPU)	(i) indica que para acesso ao programa minha casa, minha vida, seja realizada a não separação para o acesso entre casa e apartamento; (ii) Plano Multimodal - sugere apresentação no Concidades; (iii) Política Municipal de Defesa Civil - indica pagamento a danos nos casos de pichação.

Quadro 29 – Voz dos trabalhadores – Segunda gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 16 – VOZ DO PODER EXECUTIVO – PRIMEIRA GESTÃO

PODER EXECUTIVO	discussão organização interna (DisOI)	(i) Discussão Câmaras Temáticas - apresenta sobre moradias de risco, assentamentos, expansão habitacional, recuperação de áreas subutilizadas; (ii) Informa sobre a organização do Plano de Trabalho do Conselho; (iii) Discussão para se manter maior o foco nas discussões (iv) prevê que seja maior controlado nas reuniões a presença dos Conselheiros; (v) discussão exige bom senso entre os conselheiros `não estamos brincando de democracia; (vi) proposta Câmaras Temáticas - indica que o grupo faça discussões e indica próxima pauta para a reunião - Copa do Mundo e Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social; discussão sobre a importância de enfoque nas ações do Concitiba; (vii) Discussão das Câmaras mais espaçadas e maior foco nas discussões; (viii) Prevê que seja instituída a Câmara de Grandes Projetos e Legislação; (viii) Discussão do desgaste dos participantes na reunião por conta dos embates; (ix) Organização conferência das Cidades - menciona que a eleição dos Conselheiros ocorrerá na quinta conferência; (x) Organização conferência das cidades - cronograma e atividades da Conferência e seminário preparatório marcados; (xi) Apresentação Lei do Conselho - afirmação de que consta a previsão da Câmara Temática na lei do Conselho; (xii) discussão sobre posicionamento de ONG, que questiona sobre as eleições do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social, não concorda com posicionamento entidade; (xiii) Discussão sobre moradias Sambaqui – verificação do caso (xiv) fala que entidades da sociedade civil não podem entrar com o pedido de documentação se louvando por ser Conselheiro; (xv) Indicação de membro do Concitiba para Grupo de Operação Urbana Consorciada.
	discussão política urbana (DisPU)	(i) Solicita posicionamento do Concitiba referente as famílias que ocuparam terreno no Boqueirão e estão em situação de conflito fundiário (ii) Discussão sobre a situação dos camelôs em Curitiba e que a guarda municipal não tem poder de polícia para resolver o problema em caso de irregularidades
	pergunta organização interna (PerOI)	Ni
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) Pergunta Copa do Mundo - pergunta sobre cronograma de obras
	proposta organização interna (ProOI)	(i) Pede maior ordem na reunião; (ii) proposta Câmaras Temáticas - sugere criação de grupos específicos de trabalho (iii) Discussão sobre grande número de conselheiros faltantes nas reuniões – verificar vacância e solicitar substituição; (iv) Proposta Definição Secretaria Executiva; (v) Proposta Definição sobre agenda de reunião; (vi) Sugestão de encontros do Conselho ser bimestrais; (vii) Proposta Apresentação IPPUC - Oficina de Capacitação com a Secretaria Executiva sobre Planos Diretores (viii) Proposta - compor comissão executiva para acompanhar e preparar a Conferência da Cidade; (ix) definição de pauta para as próximas reuniões; (x) Proposta de substituição de membros faltantes - vacância do Conselho; (xi) Organização preparatória para a Conferência - contato com as entidades para organização do evento; (xii) Proposta sobre os relatórios Câmara Temática - virem resoluções; (xiii) Processo de organização da conferência das Cidades; (xiv) Mudança de conselheiros por ausência - troca de duas entidades dos movimentos sociais; (xv) Mudança de Secretaria Executiva – (xv) Discute sobre a necessidade de alteração da Lei do Conselho; (xvi) Discussão sobre processo organizativo da conferência; (xvii) Inclusão Ministério Público, não faz parte do colegiado e necessita de crivo jurídico, pois deve haver delegação formal; (xviii) Indica pauta Implementação de Câmaras Temáticas; (xix) Alteração da Lei Concitiba; (xx) Organização da posse de novos conselheiros; (xi) Sugere suspensão de Câmara Grandes Projetos a ser avaliada na próxima gestão por falta de quórum.
	proposta política urbana (ProPU)	(i) Proposta Planos Setoriais – solicita encaminhamentos para os conselheiros; (ii) Apresenta proposta da COHAB para as habitações de interesse social (iii) Planos Setoriais e Regionais: (iv) Indica discussão das eleições do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social; (v) Sugere estudo para verificar valor de pagamento para implementação do cabeamento subterrâneo.

Quadro 30 – Voz do poder executivo – Primeira gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 17 – VOZ DO PODER EXECUTIVO – PRIMEIRA GESTÃO

PODER EXECUTIVO	discussão organização interna (DisOI)	<p>(i) Câmaras Temáticas – discussão sobre construção do metrô com as ciclofaixas; (ii) Câmaras Temáticas - árvores antigas impactam a calçada; (iii) Pauta Conselho - discussão sobre Defesa Civil; (iv) Conferência das Cidades – discussão sobre regimento e registro da Secretaria Executiva; (v) Regimento Interno - Aprovação do regimento interno Concitiba; (vi) Pautas das reuniões - a discussão da Copa deverá ocorrer em uma câmara temática; (vii) Câmaras Temáticas - menciona que é a favor de somente duas funcionarem; (viii) Metodologia das Reuniões - discussão técnica prévia das reuniões; (ix) Indica pauta Regimento Interno; (x) Informa contato com organizações para a preparatória da Conferência da Cidade.</p>
	discussão política urbana (DisPU)	<p>(i) Apresentação sobre critérios locais para o Programa Minha casa, Minha vida; (ii) Apresentação sobre o fundo municipal de habitação de interesse social; (iii) Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social discussão sobre o processo de obras e remoções; (iv) Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social: obras paradas no bairro CIC por valores de construção em defasagem; Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social; (v) Responde que a situação de casas em construção é para atender famílias em risco; (vi) Câmaras temáticas - fala sobre estudo de Zona Especial de Habitação de interesse Social – ZEIS; (vii) Resíduos sólidos - programas de aproveitamento da Fundação Social; (viii) Habitação - uso de residência na área central; (ix) Plano Municipal Patrimônio Histórico - utilização dos espaços históricos com maior aproveitamento; (x) Câmaras Temáticas - sugestão das Câmaras de Habitação e Mobilidade; (xi) Explicação sobre índices de vulnerabilidade social; (xii) Câmaras Temáticas - fala sobre acompanhamento das reuniões; (xiii) Apresentação dos resultados da Conferência; (xiv) Copa do Mundo - que é interessante para Curitiba deixar de arrecadar para sediar a Copa; (xv) Potencial Construtivo - fala sobre o processo do Potencial Construtivo; (xvi) Apresenta indicativos do sistema de informações do município; (xvii) Apresentação do Plano Diretor de Curitiba; (xviii) Plano Diretor de Curitiba - fala sobre debate de política de trânsito; (xix) Copa do Mundo - comenta que não ocorrerá atraso nas obras; (xx) Linha Verde - indicação Concitiba para o grupo gestor de operação urbana consorciada; (xxi) Alteração Lei Concitiba - não concorda com a proposta de alteração da lei para deliberativo - não dará tempo de discussão para a Conferência; (xxii) Cabeamento subterrâneo - comenta que é um tema complexo que envolve diferentes órgãos; (xxiii) Plano Municipal Patrimônio Histórico - coloca o projeto em votação; (xxiv) Metrô - explica que convênio se dará com parceria pública e privado; (xxv) Metrô - explicação sobre o traçado; (xxvi) Estudo Impacto de Vizinhança - apresenta estudos técnicos; (xxvii) Estudo Impacto de Vizinhança - fala sobre os impactos ambientais análise do Plano Diretor é bienal - apresentou somente indicadores; (xxviii) Linha Verde - foca que por melhor que seja a política urbana não acabará com as enchentes; (xxix) Plano Municipal de Resíduos Sólidos - faz explicação detalhada sobre os projetos apresentado; (xxx) Câmaras temáticas - convidar Copel para discussão sobre os postes em Curitiba; (xxxi) Plano Municipal Patrimônio Histórico - sugestão de Conselho de Patrimônio Histórico; (xxxii) Estudo Impacto de Vizinhança - esclarece que existem instrumentos de licenciamento para autorização de obras para ponte estaiada; (xxxiii) Plano Diretor - rebatimentos sobre a questão da falta de trânsito não concorda com ações preventivas; (xxxiv) Trânsito em Curitiba - Trânsito como uma equação difícil e URBS</p>

		faz o gerenciamento; (xxxii) Estudo Impacto de Vizinhança - situações que forem encaminhadas para audiência pública, que antes se discuta no Concitiba; (xxxiii) Discute sobre seminário conferência; (xxxiv) Transformação de Estudo em Lei sobre tema cabeamento subterrâneo; (xxxv) Debate sobre potencial construtivo; (xxxvi) Responde que é interessante Curitiba deixar de arrecadar alguns impostos para sediar a Copa, pois é um evento que é uma vitrine pra cidade.
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) NI
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) Copa do Mundo - pergunta se haverá desapropriações; (ii) Câmaras Temáticas - pergunta sobre os contratos de Termo de Concessão de Uso do Solo o que são? (iii) Estudo Impacto de Vizinhança - discute a isonomia entre agentes públicos e privados; (iv) Resíduos Sólidos - pergunta sobre lixo e sistema de processamento.
	proposta organização interna (ProOI)	(i) Pauta reunião - solicitou o tema de habitação e novas áreas para Habitação de Interesse Social; (ii) Câmaras Temáticas - proposta de CT de Habitação; (iii) Apresentação de proposta do grupo de trabalho para revisão do Regimento Interno Concitiba; (iv) Definição de pauta para as próximas reuniões - pautas anuais; (v) Secretaria executiva sistematiza sugestão de pauta das reuniões durante 01 ano; (vi) Compromisso de contato com a Secretaria executiva para envio de materiais em todas as reuniões do Conselho; (vii) Sugestão de discussão sobre legislação urbanística; (viii) Indicação de temas para o segundo ano de mandato; (ix) Conferência das Cidades - sugere a organização de comissão preparatória definindo os integrantes; (x) Câmaras Temáticas - indica a organização de duas câmaras; (xi) Pauta das reuniões - destaca que tema sobre calçadas entrará na reunião ordinária; (xii) Para as Câmaras apresentarem os relatórios em reuniões ordinárias
	proposta política urbana (ProPU)	(i) Plano Multimodal - indica moção de apoio ao Plano Multimodal; (ii) Proposta de discussão dos critérios programa Minha casa, Minha vida; (iii) Estudo sobre cabeamento subterrâneo - proposta de transformar estudo em Lei; (iv) Plano Municipal de Resíduos Sólidos - indica ações conjuntas com a RMC; (v) Plano Diretor Drenagem - Plano de Curitiba deverá ser discutido com região metropolitana; (vi) Linha Verde - plano deverá ter estudo de impacto de vizinhança e impacto de meio ambiente; (vii) Plano Municipal de Resíduos Sólidos – indica cadastro dos catadores seja feito com a Urbs e Secretaria Municipal de Meio Ambiente; (viii) Fundo Gestor de Habitação de Interesse Social; sugestão de projeto de racionalização do trânsito; (ix) Construção de Bicicletários em Curitiba.

Quadro 31 – Voz do poder executivo – Primeira gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 18 – VOZ DO PODER LEGISLATIVO – PRIMEIRA GESTÃO

PODER LEGISLATIVO	discussão organização interna (DisOI)	(i) Discussão organização interna Conselho - importância objetividade reunião para que o Conselho não fique esvaziado
	discussão política urbana (DisPU)	(i) Cabeamento subterrâneo – como está o processo sobre o cabeamento subterrâneo.
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) Pergunta se o relatório de Habitação do Concitiba foi levado em consideração pelo Conselho do Fundo Gestor de Habitação de Interesse Social.
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) NI
	proposta organização interna (ProOI)	(i) NI
	proposta política urbana (ProPU)	(i) Cabeamento subterrâneo - discussão sobre o tema de cabeamento na comissão de urbanismo

Quadro 32 – Voz do poder legislativo – Primeira gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 19 – VOZ DO PODER LEGISLATIVO – SEGUNDA GESTÃO

PODER LEGISLATIVO	discussão organização interna (DisOI)	(i) NI
	discussão política urbana (DisPU)	(i) Plano Municipal Patrimônio Histórico - comenta sobre recursos a fundo perdido e gestão de valores; (ii) Mobilidade - menciona que a ciclofaixa é somente para lazer
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) NI
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) NI
	proposta organização interna (ProOI)	(i) Sugere avaliação da política sobre resíduos sólidos
	proposta política urbana (ProPU)	(i) NI

Quadro 33 – Voz do poder legislativo – Segunda gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 20 – VOZ DOS OBSERVADORES – PRIMEIRA GESTÃO

OBSERVADORES	discussão organização interna (DisOI)	(i) Discussão sobre participação do Ministério Público nas reuniões - não recebem convocações do Concitiba; (ii) Discussão sobre participação do Ministério Público nas reuniões em que está participando do Conselho para contribuir nas discussões; (iii) Discute sobre o cabeamento subterrâneo; (iv) Falado sobre a legitimidade de participação do Ministério Público no Conselho.
	discussão política urbana (DisPU)	(i) Discussão sobre o processo eleitoral do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social – parecer que fala sobre irregularidades do processo.
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) NI
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) Pergunta se o cabeamento subterrâneo aumentará custo para o consumidor sobre luz; (ii) Pergunta sobre como foram formulados indicativos do critério Minha Casa, Minha Vida municipal.
	proposta organização interna (ProOI)	(i) NI
	proposta política urbana (ProPU)	(i) NI

Quadro 34 – Voz dos observadores – Primeira gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 21 – VOZ DOS OBSERVADORES – SEGUNDA GESTÃO

VOZ DOS OBSERVADORES	discussão organização interna (DisOI)	(i) NI
	discussão política urbana (DisPU)	(i) NI
	pergunta organização interna (PerOI)	(i) NI
	pergunta política urbana (PerPU)	(i) NI
	proposta organização interna (ProOI)	(i) Câmaras Temáticas - apresentação de proposta para a Câmara de mobilidade sobre ciclomobilidade em Curitiba.
	proposta política urbana (ProPU)	(i) NI

Quadro 35 – Voz dos observadores – Segunda gestão

Fonte: Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Concitiba.

ANEXO 22 – FREQUÊNCIA DAS PALAVRAS NAS ATAS

Tabela 18 – Palavras de maior frequência nas atas

Conselho	361	Assunto	49
Concitiba	199	Obras	48
Presidente	191	Presença	46
Câmara	164	Município	45
Projeto	134	Resolução	42
Pauta	102	Discussão	40
Proposta	101	Mobilidade	37
Apresentação	97	Composição	36
Conferência	85	Estudo	35
Pergunta	77	Representantes	34
Copa	74	Legislação	33
Plano	69	Participação	31
Lei	67	Cabeamento	28
Secretaria-executiva	66	Metrô	28
Aprovação	59	Regimento	28
Ippuc	59	Informes	20
Habitação	55	Planejamento	19
Aprovada	50	Sugestão	17

Fonte: Dados das atas ordinárias e extraordinárias da primeira e segunda gestões do Concitiba.