

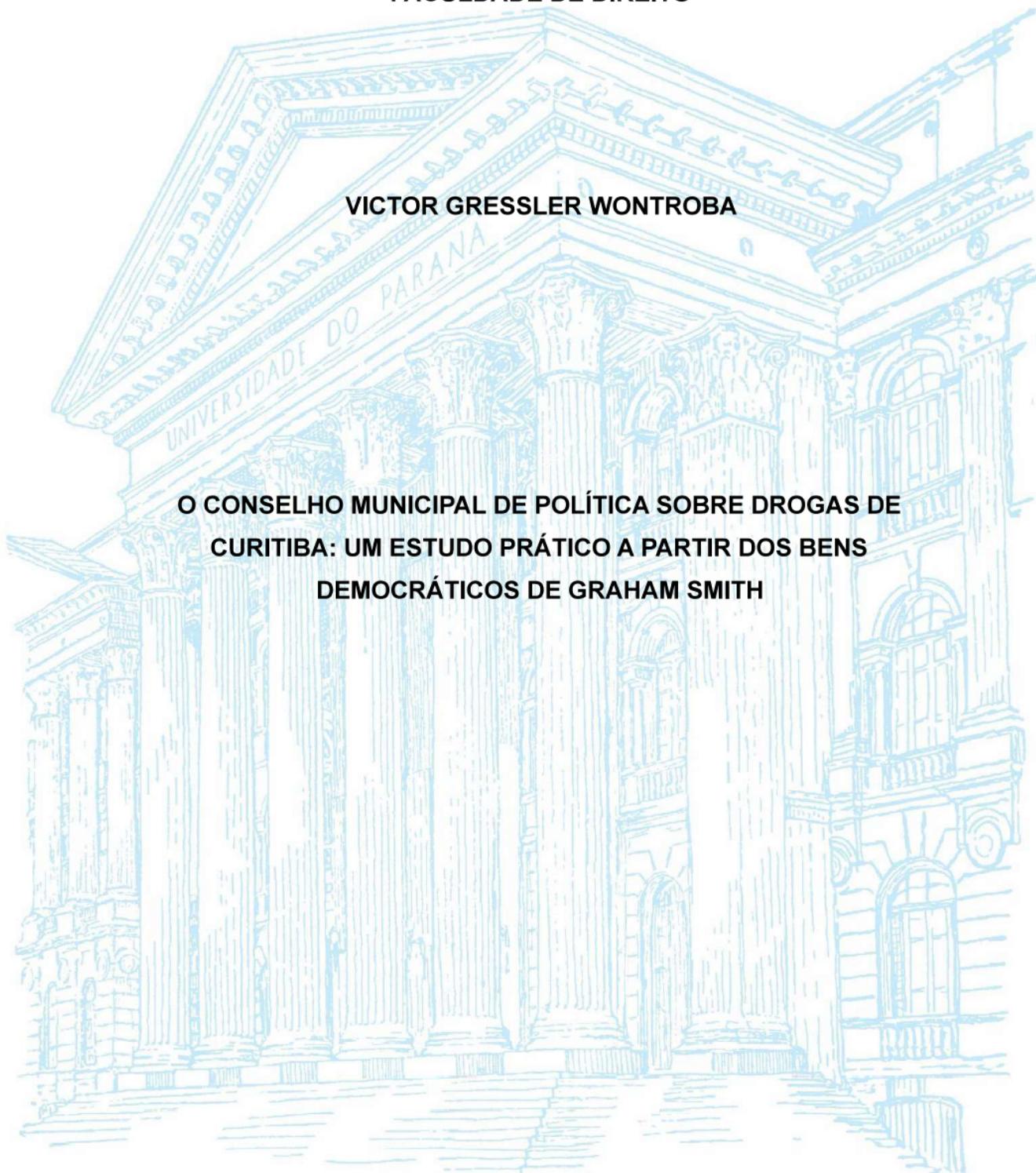
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO**

VICTOR GRESSLER WONTROBA

**O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS DE
CURITIBA: UM ESTUDO PRÁTICO A PARTIR DOS BENS
DEMOCRÁTICOS DE GRAHAM SMITH**

CURITIBA

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

VICTOR GRESSLER WONTROBA

**O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS DE
CURITIBA: UM ESTUDO PRÁTICO A PARTIR DOS BENS
DEMOCRÁTICOS DE GRAHAM SMITH**

Monografia apresentada na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso II (DV455), do curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Eneida Desiree Salgado.

CURITIBA

2023

TERMO DE APROVAÇÃO

O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS DE CURITIBA: UM ESTUDO PRÁTICO A PARTIR DOS BENS DEMOCRÁTICOS DE GRAHAM SMITH

VICTOR GRESSLER WONTROBA

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Eneida Desiree Salgado
Orientador

Coorientador



Húscar Fialho Pessali
1º Membro



Ana Cristina Aguilar Viana
2º Membro

RESUMO

No trabalho, analisou-se o Conselho Municipal de Política sobre Drogas de Curitiba (Comped). Criado em 2004 e instituído em 2007, o Comped é um exemplo da força da Constituição de 1988, a qual privilegiou a participação cidadã na construção de políticas públicas. A metodologia compreende pesquisa de campo, com análise normativa e das atas do Comped, e análise bibliográfica, da qual se destaca a teoria da realização dos bens democráticos, de Graham Smith. Smith define seis bens democráticos (inclusão, controle popular, transparência, julgamento ponderado, transferibilidade e eficiência). Eles são aspectos a serem analisados na instituição pensada para promover uma inovação democrática que introduza ou aprofunde a participação cidadã em processos de tomada de decisão política. No trabalho, investigou-se apenas os quatro primeiros bens citados. Buscou-se categorizar as manifestações registradas nas atas, conforme (i) o segmento (governamental ou não governamental) e (ii) a temática (regimental ou política). Isso compôs um quadro de dados entre normas e atas que permitisse analisar, teórica e concretamente, o funcionamento do Comped, segundo a teoria de Graham Smith. Como resultado, verificou-se que o Conselho analisado não realiza satisfatoriamente os bens democráticos. Ele apresenta aspectos positivos, como a composição paritária, a rotatividade na Presidência da Gestão e a recondução de conselheiros não governamentais. No entanto, deixa a desejar, sobretudo na prática, em que se verificou o predomínio governamental nas manifestações voltadas às políticas públicas, a transparência debilitada, bem como a dificuldade dos Conselheiros com o manejo do FUNPRED, fundo destinado a apoiar programas de políticas públicas na cidade.

Palavras-chave: Democracia. Participação cidadã. Conselhos de políticas públicas. Bens democráticos. Graham Smith.

ABSTRACT

In this paper, the Municipal Council on Drug Policy of Curitiba (Comped) was analyzed. Created in 2004 and instituted in 2007, Comped is an example of the strength given by the Constitution of 1988 to citizen participation in the construction of public policies. The methodology comprises field research, with normative analysis and analysis of Comped's minutes, and bibliographic analysis, from which the theory of the realization of the goods of democratic institutions, by Graham Smith, stands out. Smith defines six democratic goods (inclusiveness, popular control, transparency, considered judgment, transferability, and efficiency). They are aspects to be analyzed in the institution designed to promote a democratic innovation that introduces or deepens citizen participation in political decision-making processes. In this work, only the first four goods mentioned were investigated. The aim was to categorize the manifestations registered in the minutes, according to (i) the segment (governmental or non-governmental) and (ii) the subject matter (regimental or political). This made it possible to analyze, theoretically and concretely, how Comped works, according to Graham Smith's theory. As a result, it was found that the analyzed Council does not satisfactorily realize the goods of democratic institutions. It presents positive aspects, such as the parity composition, the rotation of the Presidency and the reappointment of non-governmental councilors. However, it leaves a lot to be desired, especially in practice, in which it was verified the governmental predominance in manifestations related to public policies, the weakened transparency, as well as the Councilors' difficulty with the management of FUNPRED, a fund destined to support public policy programs in the city.

Keywords: Democracy. Citizen participation. Public policy councils. Goods of democratic institutions. Graham Smith.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 METODOLOGIA.....	8
3 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DEMOCRACIA DELIBERATIVA: FILTROS TEÓRICOS PERTINENTES.....	11
4 O PANORAMA DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E EM CURITIBA.....	18
5 O PANORAMA DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E EM CURITIBA.....	23
6 INTRODUÇÃO ÀS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS DE GRAHAM SMITH.....	27
7 AS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS APLICADAS AO FUNCIONAMENTO DO COMPED.....	32
7.1 INCLUSÃO.....	33
7.2 CONTROLE POPULAR.....	38
7.3 TRANSPARÊNCIA.....	42
7.4 JULGAMENTO PONDERADO.....	45
8 CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	50

1. INTRODUÇÃO

A história dos Conselhos de políticas públicas está longe de ser linear. Desenvolvidos para ampliar a participação popular na tomada de decisão política, os Conselhos têm como ponto de partida a Constituição de 1988, e, desde então, passaram por boas e más fases.

No início, a Constituição de 1988 trouxe, como um de seus valores, a participação social na Administração Pública, como na elaboração de políticas públicas (PEREIRA & VIEIRA, 2020, p. 183). Apesar disso, a disseminação de Conselho não se deu imediatamente.

Foi só com o primeiro Governo Lula, por volta de 2004, que se viu o “boom” dos Conselhos de políticas públicas (LAVALLE & SZWAKO, 2014, p. 93-94). A década seguinte ganhou importantes contornos com a Política Nacional de Participação Social, PNPS (Decreto federal n.º 8.243/2014). Vista como uma resposta do Governo aos dilemas da participação, ela buscou consolidar a aproximação entre Estado e sociedade, construída desde aquele aumento do número de Conselhos.

Na contramão desses avanços, adveio o Decreto Federal n.º 9.759/2019, assinado pelo então Presidente da República, Jair Bolsonaro, que redesenhou a configuração institucional das entidades colegiadas de participação social. Essa mudança vem de um viés desburocratizador da Administração Pública e de contenção de gastos. O Governo Federal revirou a natureza dos Conselhos, antes como instâncias participativas, e agora colegiados eminentemente técnicos (OLIVEIRA, 2020, p. 72).

Os efeitos da nova política de menor participação popular na Administração não passaram despercebidos. Ainda em campanha eleitoral, durante 2022, Lula manifestou a intenção de retomar a participação cidadã, por meio do fortalecimento de Conselhos e Conferências nacionais.¹ Na transição dos governos, foi criado o

¹ “Lula diz que quer retomar instância de participação social que cresceu em seus primeiros mandatos e perdeu espaço com Bolsonaro. Espaços de deliberação buscam orientar políticas públicas”.

Ver mais em:

<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2022/2011/17/O-que-s%C3%A3o-e-qual-o-papel-das-confer%C3%Aancias-nacionais>. Acesso em 21/01/2023.

Conselho de Participação Popular da Transição, no projeto de recriar conselhos extintos e estabelecer um orçamento participativo.²

Os próximos meses de 2023, portanto, tendem a ser um novo capítulo nessa história não muito regular dos Conselhos no Brasil.

É esse o contexto que leva ao presente trabalho. Busca-se analisar, a nível local, o funcionamento dos Conselhos. No lugar de estudar genericamente um conjunto de órgãos, preferiu-se centrar o estudo em um Conselho. Nesse sentido, o trabalho parte do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Curitiba/PR, o Comped.

O Município de Curitiba/PR, prevê, desde 1990, em sua Lei Orgânica, a existência de Conselhos. Com expressa premissa nos pilares da democracia participativa, pode-se afirmar que o Município foi influenciado pelos valores da Constituição de 1988.

O Comped não veio imediatamente após a Lei Orgânica. A sua criação foi autorizada por meio da Lei Municipal n.º 11.100, de 2004. Ele foi realmente instituído apenas em 2007, por meio do Decreto Municipal n.º 1.352/2007.

Assim, com mais de quinze anos de existência, o Comped oferece material para análise de seu funcionamento.

Essa análise será realizada a partir de Graham Smith, autor que estuda inovações democráticas, enquanto espaços em que a participação popular é fortalecida ou aprofundada. Será visto que Smith representa um importante passo nos estudos sobre a realização da democracia, ao buscar fugir daquilo que é a sua crítica, o isolamento abstrato de teorias democráticas.

Feitas essas considerações, passa-se ao trabalho propriamente dito. Ele inicia com a parte metodológica, visto que aborda pesquisa de campo e revisões bibliográficas, por meio de influências acadêmicas e esquematização dos parâmetros adotados ao longo da pesquisa. Os critérios da pesquisa de campo e de Graham Smith são fundamentais para a compreensão do material coletado.

No capítulo seguinte, aborda-se brevemente a teoria democrática, com ênfase nos modelos participativo e deliberativo, em prol de uma abordagem ecumênica, em sintonia com os preceitos de Graham Smith. Posteriormente, nos capítulos 04 e 05,

² Ver mais em:

<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/2012/5058739-lula-reune-se-com-conselho-de-participacao-popular-da-transicao.html>. Acesso em 21/01/2023.

respectivamente, serão abordados o panorama dos Conselhos em Curitiba e o Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas/PR, objeto central deste trabalho.

No capítulo 06, apresenta-se a introdução aos estudos das inovações democráticas de Graham Smith, percurso que passa pelo contexto da obra, pelos bens democráticos propostos pelo autor e, por fim, pelas críticas à participação popular, que são desafios ao modelo de Smith.

Por fim, no capítulo 07, antes da conclusão, analisa-se o Comped concretamente, segundo os bens democráticos de Smith: inclusão, controle popular, transparência e julgamento ponderado. Nesse sentido, o objeto de investigação será composto por normas e dados de atas e deliberações do Conselho.

2. METODOLOGIA

Em resumo, este trabalho tomou como metodologias a pesquisa de campo e a análise bibliográfica. Em relação à pesquisa de campo, inicialmente o método foi utilizado para levantar as normas que regem o Conselho Municipal de Política sobre Drogas de Curitiba/PR. Nesse caso, houve consulta à legislação disponibilizada pelo próprio Comped.³ O trabalho com essas normas foi, inicialmente, descritivo.

A pesquisa de campo ainda se deu sobre as atas publicizadas pela instituição analisada.

Nesta abordagem, deve-se salientar que o método se confunde com a matéria. Será visto que um dos aspectos do Comped a ser analisado é sua transparência. Isso se reflete, entre outras coisas, na disponibilização, ao público, de normas e atas/deliberações. Ocorre que o Conselho analisado disponibilizou atas apenas do período entre 07/06/2017 e 22/02/2022.⁴ Antes e depois desse intervalo, não há reuniões registradas.

Isso não é propriamente uma surpresa ou um acaso. A transparência dos Conselhos é objeto de estudos acadêmicos. Esse entrave metodológico é apenas aparente, dado o seu valor material para o trabalho. Nesse cenário, tem influência o

³ Ver mais em:

<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/legislacao.aspx?conselho=5&Nome=Conselho%20Municipal%20de%20Pol%c3%adticas%20Sobre%20Drogas%20-%20COMPED>. Acesso em 10/01/2023.

⁴ Ver mais em:

<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/atas.aspx?conselho=5&Nome=Conselho%20Municipal%20de%20Pol%c3%adticas%20Sobre%20Drogas%20-%20COMPED>. Acesso em: 09/01/2023.

artigo de Christiane Luiza Santos, Paloma Maria Santos, Huáscar Fialho Pessali e Aires José Rover, que se preocuparam em averiguar se as capitais brasileiras disponibilizam, em seus portais, acesso ao Conselho Municipal de Saúde e aos instrumentos de gestão do SUS (PESSALI, ROVER, SANTOS & SANTOS, 2020).

Dito isso, na pesquisa de campo, concentrou-se em coletar e descrever as normas que regem o Comped. Pode-se antecipar que foram descritas Leis Municipais, Decretos Municipais, Portarias de Secretaria e Resoluções do Comped. A tarefa buscou ser descritiva, em um primeiro momento, para que, apenas com o marco teórico em mãos, as normas fossem efetivamente analisadas a partir do filtro adotado.

As atas e deliberações, por sua vez, passaram por análise mais assertiva. Na prática, criou-se uma planilha eletrônica em que se separou cada reunião do Comped. A pesquisa de campo prestou-se a analisar cada manifestação realizada nas deliberações. Foram separadas as intervenções de acordo com o segmento (sociedade civil ou Poder Executivo) e com a matéria abordada (regimental ou política pública).

Com isso, buscou-se analisar qualitativamente as participações cidadãos no Conselho.

É importante remeter esta metodologia ao trabalho de Andréa Luiza Currelino Braga e Huáscar Fialho Pessali, que se destaca por analisar qualitativamente as intervenções da sociedade civil (BRAGA & PESSALI, 2018).

Soma-se a isso que, para a análise das atas, buscou-se critérios assertivos e objetivos. É que há estudos acadêmicos com metodologia com alto grau de subjetividade, o que não se pretende. Cite-se, por exemplo, o método de disponibilizar formulários a servidores, para formar a base de dados para análise (DITTERICH, FREITAS & PESSALI, 2019). Pode-se entender que isso pode trazer insegurança e imprecisão, muito embora depois os resultados sejam adequadamente analisados.

A preocupação deste trabalho está em ter uma base de dados objetiva. A subjetividade é inevitável, mas foi mitigada e isolada, pois se encontra unicamente

na classificação da intervenção (se ela é regimental ou política; da sociedade civil ou do Poder Executivo).

O objetivo, na coleta de atas e deliberações, foi adotar variáveis objetivas e operacionalizáveis (sociedade civil/Executivo; regimental/política), tal como trabalhos acadêmicos puderem fornecer bons exemplos. Por exemplo, Fabiana Barddal e Ricardo Torres definem um tipo ideal, como parâmetro inicial, a partir do que adotaram variáveis concretas para auferir a participação efetiva dos cidadãos nos conselhos (BARDDAL & TORRES, 2020).

É de se dizer que, assim como a disponibilização das atas em si foi um problema do Comped, a forma com que elas são registradas foi um obstáculo em termos metodológicos e materiais (em relação à transparência do Conselho). É que todas as atas foram redigidas em discurso indireto. Isso faz com que as atas não tenham a exatidão das manifestações e apenas resumam um debate.

Como dito, esse aspecto não prejudica o trabalho, porque é considerado na análise da transparência do Conselho. Além disso, a assertividade no levantamento de dados, nas atas, foi instrumento para reduzir tais imprecisões.

Nesse momento, pode-se falar na metodologia da análise bibliográfica. Ela se traduz na adoção de Graham Smith enquanto marco teórico. O estudioso inglês é autor da obra "*Democratic Innovations: Design Institutions for Citizen Participation*", publicada pela Cambridge University Press, em 2009.

A obra será abordada em tópico específico. Mesmo assim, é importante antecipar que o autor desenvolveu a abordagem pelos bens democráticos, que são seis: inclusão, transparência, controle popular, julgamento ponderado, eficiência e transferibilidade. Eles nada mais são do que aspectos a serem analisados em cada instituição que busque promover uma inovação democrática para introduzir ou aprofundar a participação cidadã em processos de tomada de decisão política.

É precisamente neste momento que as metodologias se cruzam. As normas descritas e as atas do Comped são analisadas dentro da proposta de Smith.

Nesse cenário, há várias referências, em termos bibliográficos, da aplicação dos bens democráticos ao contexto brasileiro de Conselhos. O trabalho de Andréa

Braga e Huáscar Pessali teve especial contribuição para a análise da inclusão, enquanto bem democrático. Foram analisadas a presença e a voz da participação cidadã, elementos cruciais para esse bem democrático, segundo Graham Smith (2009, p. 15-16).

Quanto à análise das normas, merece especial atenção o trabalho de Carolina Poltronieri Bassani, Bruno Martins Augusto Gomes e Huáscar Fialho Pessali, que compararam os Conselhos de Turismo de Curitiba/PR e de Belo Horizonte/MG (BASSANI, GOMES & PESSALI, 2020). A abordagem no referido trabalho foi uma referência muito positiva para este artigo, pois as normas daqueles Conselhos foram analisadas a partir dos bens democráticos.

3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E DEMOCRACIA DELIBERATIVA: FILTROS TEÓRICOS PERTINENTES

Graham Smith observa que não há muitos trabalhos que analisam sistematicamente as inovações democráticas. Os teóricos democráticos têm alto nível de abstração e acabam por não abordar os detalhes e as práticas dos desenhos institucionais. E, quando se aborda a prática, o foco está nas formas tradicionais, sobretudo as eleições. As inovações democráticas são pouco abordadas, segundo o autor, o que gera essa lacuna na disciplina (SMITH, 2009, p. 12).

Smith verifica, academicamente, que existe uma separação injustificada entre a teoria normativa e a análise política empírica. Em outras palavras, os estudos estão separados entre relatos institucionais e princípios democráticos, muito porque, segundo o autor, eles são precedidos de literaturas distintas.

O autor verifica um pequeno, mas significativo, grupo de estudiosos dos desenhos institucionais democráticos. Predominam os estudos de instituições que melhor expressem os princípios básicos de um determinado modelo teórico de democracia. Smith critica isso, na medida em que a análise institucional exige uma obediência a determinado modelo democrático (SMITH, 2009, p. 13).

Para Graham Smith, essa abordagem não é adotada no trabalho, porque várias instituições seriam eliminadas com a adoção de uma teoria democrática. Além disso, nenhuma instituição pode atender completamente a um modelo teórico.

Outro motivo para não adotar um modelo é que as teorias são naturalmente incompletas. As regras e os princípios estabelecidos são criados a partir de problemas práticos, ou seja, simplificam o modelo e refletem apenas parte da realidade. Ele sintetiza: “O perigo de se apoiar demais em uma posição teórica é que elementos significativos da prática democrática e do desenho institucional podem ser esquecidos.” (SMITH, 2009, p. 15).⁵

Smith cita o trabalho de Michael Saward, que utilizou, de modo mútuo, modelos concorrentes e, às vezes, antagônicos de democracia (direta e deliberativa). Por isso, Graham Smith defende uma abordagem ecumênica para, no lugar de adotar uma teoria democrática, valer-se de críticas e construções de modelos distintos (SMITH, 2009, p. 15).

Sendo assim, torna-se pertinente uma breve análise da literatura acerca dos modelos teóricos de democracia. Precisamente, democracia deliberativa e democracia participativa, suscitadas por Smith.

É conhecido o trabalho de Carole Pateman, a qual, em sua obra “Participação e teoria democrática”, ironiza que a teoria democrática adotada majoritariamente não atribui tanta relevância à “participação”, muito em razão dos perigos associados à ampla participação política (PATEMAN, 1992, p. 9-12).

Será visto que Graham Smith reconhece esses “perigos” da participação cidadã. Eles podem ser representados pelos estudos de Joseph Schumpeter, que associa a participação a institutos tradicionais, principalmente o voto (LOBO, MÜLLER & SPAREMBERGER, 2022, p. 34).

As provocações da Pateman foram importantes ainda em termos de definição temática deste trabalho. A importância está exatamente no apego a um Conselho Municipal, na medida em que os Conselhos são importantes símbolos de participação social na democracia brasileira.

⁵ “The danger of leaning too heavily on one theoretical position is that significant elements of democratic practice and institutional design can be overlooked”

Em termos de literatura sobre democracia, pode-se destacar o trabalho realizado por Ana Cristina Aguilar Viana, em dissertação de mestrado, pela Universidade Federal do Paraná, intitulada “Democracia, representação e participação: uma análise do debate político-partidário sobre a Política Nacional de Participação Social”, de 2015 (VIANA, 2015).

Isso porque a autora, na oportunidade, destacou-se por trabalhar, concretamente, a Política Nacional de Participação Social (Decreto Federal n.º 8.243/2014), PNPS, política pública desenvolvida em 2014 para promover a participação cidadã nas tomadas de decisão política.

Para isso, Ana Viana tratou do processo histórico moderno que culminou na democracia participativa e dos instrumentos de participação social no Brasil. Daí a pertinência para a sua menção neste tópico.

De certo modo, o caminho histórico ilustrado por Ana Viana corrobora os questionamentos de Carole Pateman (VIANA, 2015, p. 29-32), na medida em que cada noção de democracia, em seu tempo, passou por críticas relativas à ausência de participação, aumentando a importância de se analisar a democracia participativa como proposta contemporânea, sem prejuízo ao modelo representativo (VIANA, 2015, p. 32).

Viana verifica que, tal como “democracia”, o termo “participação” possui diversos significados, sendo necessários vetores que orientam a noção do vocábulo, por exemplo autodeterminação, igualdade política e soberania popular.

Quanto aos instrumentos de participação social no Brasil, a autora dá um passo atrás para verificar que, na história brasileira, a modernização e o modelo representativo, no século XX, não necessariamente avançaram e trouxeram mudanças.

Nesse contexto, a literatura atribui ao Estado brasileiro a pecha de clientelista, ou seja, identifica que as instituições estatais e aquelas pretensamente democráticas eram orientadas por interesses privados.

No processo de resistência ao regime ditatorial militar instaurado a partir da década de 1960, surgiram, segundo estudos de Ana Viana, movimentos sociais e sindicais de organização coletiva, cristalizados nos anos 80.

Por isso, ganha destaque o modelo participativo, na medida em que as problemáticas trazidas por tais movimentos adentram ao Estado, ampliando as reivindicações por participação da sociedade civil no seio da tomada de decisão estatal (VIANA, 2015, p. 39-41).

O marco histórico e normativo dessa percepção consiste, segundo Viana, na Constituição de 1988 (VIANA, 2015, p. 42). Tal constatação é relevante para esta pesquisa, visto que, em meio a tantos avanços e retrocessos no curso do século XX, pode-se afirmar com contundência a existência de um ponto de partida que prometia mais avanços do que retrocessos.

Sabendo disso, pode-se questionar a que modelo teórico os Conselhos obedecem. Como dito, Smith não tem predileção por um filtro teórico, ciente de que isso pode restringir as análises (SMITH, 2009, p. 13). Então, a partir de sua proposta ecumênica, mostra-se pertinente elucidar, brevemente, os modelos deliberativo e participativo de democracia.

Não raro, os conceitos são confundidos ou tratados como sinônimos. Mas a literatura tem tido o cuidado de separá-los. Além de separar esses filtros, deve-se ter em mente a preocupação de Graham Smith com o isolamento teórico. Isto é, analisar tais conceitos com o cuidado de não se distanciar da realidade, que, afinal compõe o objeto central deste trabalho, na figura do Conselho Municipal de Política sobre Drogas de Curitiba/PR.

Sendo assim, inicialmente, pode-se abordar a democracia deliberativa. São vários os trabalhos acadêmicos, por exemplo, que partem da proposta de James Bohman, destacada inclusive por Graham Smith.

Entende-se que Bohman busca operacionalizar a democracia deliberativa. É que supõe que a democracia implica uma deliberação pública. Mais do que isso, supõe que as decisões são legitimadas pelo julgamento crítico e livre dos cidadãos.

Não é à toa que, para James Bohman, a deliberação é “um processo dialógico de intercâmbio de razões cujo objetivo é solucionar situações problemáticas que não seriam resolvidas sem a coordenação e a cooperação impessoal” (FARIA, 2010, p. 59).

Pode-se extrair, dessa concepção, que a deliberação constrói o julgamento crítico dos cidadãos, como se guardasse, em seu núcleo, um forte elemento cooperativo.

Essa noção é bastante relevante para a análise do Comped. Um dos bens democráticos propostos por Graham Smith é o julgamento ponderado. Ele tem dois sentidos: o julgamento técnico e o reflexivo. A democracia deliberativa parece exercer bastante influência sobre esse bem democrático, na medida em que o diálogo entre cidadãos e com especialistas permite constituir uma capacidade técnica para julgamento. E, além disso, a divergência e a diversidade entre cidadãos também permite que o julgamento seja reflexivo, ou seja, atento a outras pessoas, longe de juízos individuais e impessoais.

A explicação alternativa de Bohman - o processo dialógico - parte do pressuposto que a publicização não consiste no conhecimento pleno de todos os interesses e de todas as razões relevantes: ela é uma forma particular, onde se oferecem razões e obtém-se respostas através da comunicação. Oferecer uma razão é demandar uma resposta de outros [...] (FARIA, 2010, p. 61).

Ao se operacionalizar essa ideia, tem-se dois pontos sobre a deliberação, para Bohman.

O primeiro é que, na leitura de Cláudia Faria, as atividades públicas “são realizadas por sujeitos plurais, que consistem indivíduos autônomos” (FARIA, 2010, p. 63). É possível apontar que este ponto também é importante, no âmbito do Comped, como será melhor analisado adiante, na medida em que, por exemplo, a própria composição do Conselho é plural. E isso não parece ser à toa. É um conjunto de Conselheiros de diferentes instituições, governamentais e não governamentais, em deliberação.

O segundo ponto é em termos de legitimidade da decisão política. É que a deliberação pública permite o controle dos atores políticos. Segundo Cláudia Faria, esse *accountability* exige que instituições de políticas públicas devem respostas ao

público. A legitimidade das instituições e das políticas depende disso (FARIA, 2010, p. 62).

No cenário do Comped, em conjunto com os bens democráticos de Graham Smith, essa ideia de Bohman se associa com a própria transparência do Conselho, que vai muito além de publicizar documentos. Significa permitir que externamente se possa conhecer as razões da decisão política.

Em síntese, Bohman identifica a democracia deliberativa pela troca de razões entre os atores políticos. Essa troca é pública e possibilita o controle dessas razões. Além disso, ela apresenta os componentes cooperativo e construtivo, dado que os atores não necessariamente partilham dos mesmos motivos.

Dito isso, pode-se passar a uma breve análise da democracia participativa, aqui representada por Carole Pateman, também citada por Graham Smith. Ela é tida como a mais influente e radical deste modelo teórico (MIGUEL, 2017, p. 85). Em termos iniciais, é possível dizer que Pateman observa a participação como um processo de tomada de decisão (QUINTÃO, 2014, p. 59).

No contexto geral da teoria da democracia, não parece equivocado afirmar que Pateman representa uma revitalização da participação cidadã, a partir dos anos 1960, o que se espelha em programas pelo mundo voltados à participação popular na política (LOBO, MÜLLER & SPAREMBERGER, 2022, p. 38).

Preocupada em superar os baixos índices de participação e fugir do voto como único veículo participativo, Pateman e os demais participativistas buscam a desconcentração do poder, inclusive para fora do Estado (LOBO, MÜLLER & SPAREMBERGER, p. 40).

Nesse sentido, é possível dizer que Pateman, antes de propor um modelo, como fizeram os teóricos da democracia deliberativa, procurou rebater estudiosos clássicos da democracia com visões pejorativas sobre a participação popular, como Joseph Schumpeter (LOBO, MÜLLER & SPAREMBERGER, p. 39). Em outros termos, a autora se esforçou em recuperar a legitimidade da participação, no seio dos processos de tomada de decisão.

E, nesse processo, Pateman enfatiza o caráter pedagógico da participação (MIGUEL, 2017, p. 88). O indivíduo é educado pela sua integração à comunidade, ainda que fatores como a igualdade econômica possam afetar a participação (QUINTÃO, 2014, p. 58). Como consequência, “o fundamento da participação é pedagógico: o indivíduo necessita participar dos processos democráticos para que ao exercitar tal aptidão possa aperfeiçoá-la” (LOBO, MÜLLER & SPAREMBERGER, 2022, p. 40).

Já nesse ponto, um paralelo com o Conselho Municipal de Política sobre Drogas de Curitiba/PR é possível, dado que a participação parece ter um lado pedagógico. Isso porque as entidades que o integram ganham experiência, com o tempo, e desenvolvem maturidade institucional para a efetiva participação política, na medida em que não observam entraves regimentais para a proposição de políticas públicas.

No mais, o modelo de Pateman é atrelado à democratização da vida cotidiana, ou seja, mais próxima do nível local (MIGUEL, 2017, p. 86), sobretudo o ambiente de trabalho. É que isso teria o potencial de permitir não só maior controle da vida autônoma, como aumentar o contato entre cidadãos e agentes e, assim, o *accountability* dos representantes em relação aos representados (LOBO, MÜLLER & SPAREMBERGER, 2022, p. 40), em termos semelhantes ao que Bohman via na democracia deliberativa, como visto acima.

Em resumo, “a participação levaria tanto a maior controle das pessoas sobre a própria vida quanto à ampliação de seu entendimento sobre o funcionamento da política e da sociedade” (MIGUEL, 2017, p. 88).

Ainda que seu ponto de partida esteja na política local, Pateman enxergava a escala a nível nacional. Ou seja, via na participação a possibilidade de alcançar estruturas com impacto na democracia de uma sociedade. Na lógica inversa, ela argumenta que a ausência de institutos participativos a nível estratégico e nacional é um elemento justificador da apatia política populacional (LOBO, MÜLLER & SPAREMBERGER, 2022, p. 40).

Sendo assim, pode-se verificar que a configuração de Conselhos, no Brasil, atende a uma lógica parecida. O modelo federalista é bastante influente, na medida em que Conselhos Municipais, como o Comped, não atuam sozinho.

Na prática, eles dependem das diretrizes definidas estadual e, principalmente, nacionalmente, para que a política pública tenha amplo alcance, desde o âmbito local, em Conselhos Municipais, até o nível estratégico, nos próprios Conselhos Nacionais.

Os próximos capítulos demonstrarão maior incidência de um ou outro ponto dos modelos teóricos brevemente analisados acima. Apesar disso, não custa reiterar que a própria premissa de Graham Smith é por uma abordagem ecumênica. Ou seja, não se pretende que uma instituição democrática represente exatamente uma teoria de democracia.

Ao contrário, busca-se trazer, para a prática, críticas e construções de cada teoria, a fim de ver cada vez mais a realização dos bens democráticos propostos por Smith.

4. O PANORAMA DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E EM CURITIBA

A Constituição de 1988 é marcada por aproximar a participação cidadã aos processos de tomada de decisão. Seu efeito não foi imediato. Os diferentes entes federativos concretizaram-no, cada um em seu tempo.

Foi em 2014 que este símbolo democrático ganhou muita atenção. Após o ano turbulento de 2013, marcado por intensas reivindicações por melhor e maior representação política, a então Presidenta Dilma Rousseff instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), por meio do Decreto Federal n.º 8.243/2014.

Alvo dos mais diversos apelidos depreciativos⁶, a PNPS materializou preceitos pela democracia participativa, e não destruí-los. Mais do que materializar, a PNPS complexificou a estrutura participativa, para além do que muitos governos estaduais e municipais já haviam criado por leis e decretos (LAVALLE & SZWAKO, 2014, p. 91), por se tratar de preceito constitucional.

Mas, em termos históricos, a maturação da participação cidadã ganhou melhores contornos na metade dos anos 2000. É que, diferentemente dos movimentos sociais dos anos 1970 e 80, que lutavam pela democracia, no início do século XXI a pauta se voltava a quais atores participavam e como exerciam esse direito. Ou seja, reivindicava-se uma forma diferente de participação, preocupada em compartilhar o poder de decidir (LAVALLE & SZWAKO, 2014, p. 94).

Ao final do segundo mandato de Lula, passaram a ser ventiladas arquiteturas institucionais de participação mais maduras. No primeiro mandato, entre 2004 e 2005, os primeiros arranjos ainda soavam imaturos e descontinuados. Desta vez, anos depois, buscava-se a institucionalização das políticas de participação social (LAVALLE & SZWAKO, 2014, p. 97-98). E é neste cenário que aparecem as primeiras raízes da Política Nacional de Participação Social, contextualizada na crise de representatividade política que a cercava:

Ademais, deve-se levar em conta que a PNPS se apresenta como “resposta” às demandas de qualificação da participação que se iniciam no governo Lula, em face das expectativas de aprofundamento da interação Estado e sociedade, as quais são fruto de uma aproximação histórica pessoal e partidária do presidente com os movimentos sociais, e do partido com as experiências de participação progressistas nas administrações municipais (ALMEIDA, 2017, p. 661).

É de se dizer, ainda, que a PNPS foi criada em um cenário de desafios à participação cidadã. Afinal, questiona-se, até hoje, como assegurar uma participação cidadã ativa, livre e igual e com capacidade contestatória e propositiva (ALMEIDA, 2017, p. 669).

Essa Política Nacional, como visto, não inaugurou a era de Conselhos pelo país. Diferentemente disso, ela buscou aprimorar a participação na tomada de decisão política. Afinal, muito antes do Decreto Federal n.º 8.243/2014, inúmeros

⁶ “De novo, o Decreto 8.243, de Dilma. É golpista e bolivariano, sim!”. Ver mais em: <https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/de-novo-o-decreto-8-243-de-dilma-e-golpista-e-bolivariano-si-m-ou-o-que-nao-me-parece-bom-nas-seis-perguntas-e-seis-respostas-da-folha/>. Acesso em 17/01/2023.

Conselhos existiam Brasil afora. Curitiba/PR, sede do Comped, objeto deste trabalho, é um exemplo.

A Lei Orgânica de Curitiba, de 1990, atualizada pelas Emendas n.º 03, de 12 de dezembro de 1996, e n.º 15, de 20 de dezembro de 2011, instituiu os Conselhos Municipais, no âmbito da organização do Governo Municipal.

Art. 79. O Município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo, mediante lei, sobre a criação dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, integrados por representantes populares dos usuários dos serviços públicos, disciplinando a sua composição e funcionamento, compreendidas nas suas prerrogativas, entre outras: [...]

Em primeiro lugar, destaca-se a expressa menção aos princípios da democracia participativa. Sabendo que a Lei Orgânica data de 1990, é possível afirmar que se trata de influência da Constituição.

Também é uma influência da academia. Como visto no capítulo anterior, Carole Pateman revitalizou a participação cidadã em meados de 1960, que culminou na expansão de programas governamentais voltados à inserção de populares no processo de tomada de decisão política (LOBO, MÜLLER & SPAREMBERGER, 2022, p. 38).

Entretanto, não se pode ignorar a possível imprecisão conceitual. Isso porque, em seguida, a Lei Orgânica estabelece prerrogativas aos representantes populares, como:

Art. 79. O Município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo, mediante lei, sobre a criação dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, integrados por representantes populares dos usuários dos serviços públicos, disciplinando a sua composição e funcionamento, compreendidas nas suas prerrogativas, entre outras:

I - a participação, mediante propostas e discussões, de planos, programas e projetos, a partir do Plano Diretor de Curitiba, do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual.

Propostas e discussões de representantes populares se aproximam dos moldes da democracia participativa, conforme a breve análise no capítulo anterior. Mas, em análise mais rigorosa, esses elementos são familiares à democracia deliberativa, isso porque o aspecto dialógico é marcadamente um elemento deste modelo democrático.

Essa imprecisão também se verifica na outra prerrogativa dos representantes populares, ainda segundo o art. 79 da Lei Orgânica:

Art. 79. O Município, na sua atuação, atenderá aos princípios da democracia participativa, dispondo, mediante lei, sobre a criação dos Conselhos Municipais nas diversas áreas, integrados por representantes populares dos usuários dos serviços públicos, disciplinando a sua composição e funcionamento, compreendidas nas suas prerrogativas, entre outras:

II - o acompanhamento da execução dos programas e a fiscalização da aplicação dos recursos.

A prerrogativa fiscalizatória dos populares, dessa vez, aproxima-se tanto das teorias deliberativa e participativa, visto que era uma conclusão a que Pateman e Bohman chegaram, a despeito de caminhos argumentativos distintos.

No mais, a Lei Orgânica encerra sua tímida abordagem aos Conselhos Municipais, ao estabelecer a independência destes órgãos em relação à Administração Municipal:

Parágrafo único. Os Conselhos Municipais funcionarão de forma independente da Administração Municipal, sendo que a participação nos mesmos será considerada de caráter público relevante; exercida gratuitamente, à exceção dos Conselheiros Tutelares, cujo exercício do mandato será remunerado, nos termos estabelecidos em Lei Municipal.

Ao menos sob a ótica do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Curitiba/PR, esta independência é, no mínimo, questionável. Isso porque o Comped depende diretamente da Secretaria Municipal de Defesa Social, segundo o artigo 6º da Lei Municipal n.º 11.100/2004. Essa dependência é burocrática/administrativa⁷ e orçamentária.⁸

O próprio aspecto formal elucida que o Regimento Interno do Comped é instrumentalizado por portaria da Secretaria Municipal responsável. No caso, a Secretaria de Saúde instituiu a Portaria n.º 175/2016, que torna público o Regimento Interno.

⁷ Art. 6º As despesas decorrentes da presente lei serão atendidas por verbas próprias do orçamento municipal, que devem ser suplementadas.

§ 1º A Secretaria Municipal da Defesa Social prestará apoio técnico e administrativo ao Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Curitiba- COMPED. (Redação dada pela Lei n.º 14422/2014)

⁸ § 2º Cabe à Secretaria Municipal da Defesa Social realizar a gestão dos recursos e a ordenação das despesas do Fundo Municipal de Prevenção às Drogas. (Redação dada pela Lei n.º 14422/2014)

Sem excluir outras possibilidades, essa independência pode ser retirada, por sua vez, da organização de gestões do Comped. Trata-se da alternância obrigatória na Presidência do Conselho, segundo o Regimento Interno.⁹

Para além do Comped, em Curitiba se situam quatro áreas de Conselhos Municipais: social, cidade e meio ambiente, administrativa e fiscal. É precisamente nos Conselhos Municipais sociais que se situam os ditames democráticos ora analisados.

Isso é inferido do próprio Portal dos Conselhos de Curitiba, que sintetiza oficialmente:

Conselhos que tem como objetivo oportunizar a participação da sociedade civil em fóruns participativos, para aperfeiçoar a tomada de decisões voltadas às políticas públicas sociais. São compostos por membros do Estado e da Sociedade Civil e tem como objetivo formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais¹⁰

No âmbito social, estão instituídos dezenove Conselhos Municipais e uma Comissão Municipal de Direitos Humanos (CMDH). Eles atuam em áreas questões de, por exemplo, assistência social, juventude, educação, esportes, política étnico-racial, saúde, direitos da mulher e afins.

Verifica-se que a composição paritária, entre segmentos governamental e não-governamental, não é regra. Pode-se citar, como exemplos, o Conselho Municipal de Política Étnico Racial de Curitiba - COMPER (doze membros, sendo oito da sociedade civil) e o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Curitiba - CMDM (quarenta conselheiras; 24 da sociedade civil).

Concluído este panorama de Conselhos pelo Brasil e em Curitiba/PR, o tópico seguinte se dedicará a destrinchar normativamente o Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas.

⁹ Art. 7º. O Presidente e o Vice - Presidente do COMPED serão eleitos entre seus membros, na primeira reunião da gestão, por um período de 01 (um) ano, após esse prazo será realizada eleição pelo segmento do novo Presidente e Vice -Presidente, sendo os respectivos cargos ocupados alternadamente, por conselheiro governamental e não governamental.

Parágrafo Único - A Presidência e a Vice Presidência serão ocupados por segmentos diferentes.

¹⁰ Ver mais em: <http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso em 17/01/2023.

5. O CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICA SOBRE DROGAS (COMPED) E SEU REGIME NORMATIVO

O Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas divulga, em sua página, as normas que regem as suas atividades.¹¹ Elas são de diferentes hierarquias: (i) Leis Municipais, (ii) Decretos Municipais, (iii) Portarias e (iv) Resoluções.

Especificamente no caso das Portarias, elas são expedidas pela Secretaria que incorpora o Comped. Inicialmente, o Comped estava incorporado à Secretaria Antidrogas Municipal (SAM). Ela foi extinta pela Lei Municipal n.º 14.422/2014. Hoje, Comped é incorporado à Secretaria Municipal da Defesa Social (SMDS).

Há quatro Leis Municipais que regem o Comped. A principal delas é a Lei Municipal n.º 11.100/2004, que é a autorização legislativa para a criação do Comped. Ela traz praticamente todo o regime jurídico do Conselho. A Lei Municipal n.º 13.860/2011 também é importante, pois trouxe mudanças significativas na composição do órgão, que se tornou paritário, assim como a Lei Municipal n.º 14.203/2012, mas com menor alcance, ao apenas inserir a cadeia de Instituições de Ensino, Pesquisa e Extensão. A Lei Municipal n.º 14.422/2014, por sua vez, transferiu o Comped para a Secretaria Municipal da Defesa Social.

Adiante, por meio dos Decretos, o Prefeito Municipal via de regra se vale desse expediente para nomear de conselheiros indicados e eleitos. Exceção a isso é o Decreto Municipal n.º 957/2012, que institui o Comitê Municipal de Prevenção ao Uso Indevido de Drogas e Reinserção Social de Usuários e Familiares, do qual o Comped faz parte. Outra exceção é o Decreto Municipal n.º 757/2014, que estabelece a substituição de uma das Secretarias representantes do Poder Executivo, em função da extinção por lei da Secretaria anterior.

Em seguida, há duas Portarias. Uma delas tem grande importância, pois se trata do Regimento Interno do Comped (Portaria n.º 175/2016).

Por fim, as Resoluções formam o grupo normativo mais numeroso, com diferentes destinações ao longo das Gestões. Por exemplo, organizar a Conferência

¹¹ As normas são publicizadas em <http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/legislacao.aspx?conselho=5&Nome=Conselho%20Municipal%20de%20Pol%c3%adticas%20Sobre%20Drogas%20-%20COMPED>. Acesso nos dias 31/10/2022 a 03/2011/2022.

Municipal de Políticas sobre Drogas de Curitiba, incluindo a fase eleitoral para o segmento não governamental. Além disso, coordenar e publicizar suas atividades.

Merece destaque, nesse sentido, a Resolução n.º 09/2018. Ela disciplina a atividade das entidades que realizam o acolhimento voluntário de pessoas com problemas associados ao uso de drogas. Trata-se de um exemplo da construção de política pública pelo Comped. É verdade, por outro lado, que se trata da única Resolução sem cunho regimental.

A Lei Municipal n.º 11.100/2004 é uma autorização legislativa para que o Executivo crie o Conselho Municipal de Política sobre Drogas de Curitiba/PR. Ela passa por vários pontos do Comped, como definição, objetivos, composição, organização interna, Fundo Municipal de Prevenção às Drogas (FUNPRED) e demais disposições iniciais e transitórias.

Essa Lei, com a alteração pela Lei Municipal n.º 13.860/2011, define que o Comped é um “órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo que tem como atribuição acompanhar, propor, controlar e fiscalizar as ações e o funcionamento da Política Municipal Sobre Drogas em Curitiba”.

Em termos de objetivos, o Comped se destina a criar, fiscalizar e acompanhar medidas relacionadas ao uso, tráfico e abuso de drogas. Também se busca integrar os esforços municipais junto a iniciativas de outros níveis federativos, com acordos, convênios e troca de informações e propostas.

Deve-se mencionar que a Lei Municipal n.º 13.860/2011 trouxe, aos objetivos acima, um viés mais preventivo e de saúde pública ao assunto, dado que a Lei Municipal n.º 11.100/2004 adota terminologias muito familiares de uma abordagem repressiva.

Em termos de composição, a Lei Municipal n.º 11.100/2004 inicialmente previa catorze cadeiras, sem paridade entre os segmentos governamental e não governamental. Eram oito cadeiras para o Poder Público e seis para a sociedade civil.

Essa composição foi significativamente alterada com a Lei Municipal n.º 13.860/2011. As catorze vagas de Conselheiros foram ampliadas para dezoito, agora

divididas paritariamente. Foram criadas uma cadeira para ONGs e outra para comunidades terapêuticas. Além disso, os Conselhos Regionais e Associações de Profissionais do Paraná, antes com apenas uma cadeira, agora têm três. A última alteração da composição foi com a Lei Municipal n.º 14.203/2012, que inseriu a participação das instituições de Ensino, Pesquisa e Extensão, no segmento da sociedade civil.

Em resumo, portanto, a composição foi ampliada e readequada, para a divisão paritária entre Poder Público e sociedade civil. A configuração é a seguinte:

Poder Público (9 cadeiras)	Sociedade civil (9 cadeiras)
Secretaria Municipal da Saúde	Conselhos Regionais e Associações de Profissionais do Paraná (3 representantes)
Secretaria Municipal de Esportes e Lazer	
Secretaria Municipal da Educação	
Secretaria Municipal da Defesa Social	Conselho Tutelar
Secretaria do Governo Municipal	Comunidades Terapêuticas de tratamento, recuperação, redução de danos e reinserção de usuários de drogas
Fundação Cultural de Curitiba	Entidades representantes dos veículos de comunicação
Procuradoria Geral do Município	Entidades religiosas de tratamento, recuperação, redução de danos e reinserção de usuários de drogas
Fundação de Ação Social	ONGs de tratamento, recuperação, redução de danos e reinserção de usuários de drogas
Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego	Instituições de Ensino, Pesquisa e Extensão

A sociedade civil é eleita na Conferência Municipal de Políticas sobre Drogas, realizada a cada dois anos. No lado governamental, os Secretários de cada cadeira indicam os representantes. Ao fim, o Prefeito nomeia todos os Conselheiros.

Esses cargos ocupam a organização interna do Comped. Ela tem Presidente, Secretário-Executivo, e Conselheiros, cada qual com um Vice. Na prática, o Conselho funciona pelo Plenário, Presidência (e Vice Presidência), Secretaria Executiva (e Vice-Secretaria Executiva) e Conselho Fiscal.

A Lei Municipal n.º 11.100/2004 também disciplina o Fundo Municipal de Prevenção às Drogas (FUNPRED). O Fundo deve possibilitar a obtenção e a administração de recursos financeiros, destinados ao desenvolvimento dos objetivos do Conselho.

Sem prejuízo de outras fontes, a origem dos recursos está em doações, convênios, auxílios, dotações orçamentárias e aplicações financeiras das disponibilidades temporárias. A liberação de recursos é condicionada (i) à apresentação de planos de trabalho, (ii) à demonstração da viabilidade técnica e adequação aos objetivos do Comped e (iii) ao enquadramento do plano de trabalho.

Por fim, vale anotar que atualmente, o Comped é abrigado pela Secretaria Municipal da Defesa Social (SMDS). Isso veio com a Lei Municipal n.º 14.422/2014, segundo a qual a SMDS deve (i) definir a política sobre drogas, (ii) gerir a Política Municipal sobre Drogas do Município, (iii) articular com os demais órgãos da administração municipal a realização de projetos na área e (iv) gerir o FUNPRED.

O Regimento Interno do Comped (RI-Comped) foi instituído pela Portaria n.º 175/2016. Ela reafirma algumas normas previstas em Lei e traz inovações e detalhamentos importantes.

O primeiro é que ela trata como dever, e não faculdade, a criação de Comissões temáticas. Nesse sentido, permite a participação de titulares e suplentes, com a distinção de que somente um deles terá direito a voto, sem prejuízo ao direito à palavra. Essa participação, vale dizer, é paritária entre os segmentos.

Uma inovação é quanto à forma de ocupação dos cargos de Presidente e Vice-Presidente. Esses mandatos são de um ano e devem ser ocupados alternadamente pelos segmentos governamental e não governamental. Ou seja, se a gestão é de dois anos e a presidência se renova anualmente, logo, Poder Executivo e sociedade civil necessariamente presidem, por um ano, o Conselho. A alternância é uma imposição normativa.

Vale dizer que o Presidente tem amplos poderes. Ele tem controle das pautas de reuniões e da coordenação das atividades, além do poder de desempate.

Os demais cargos diretivos, como Vice-Presidente e Secretário Executivo (e seu Vice), não têm os mesmos poderes. Os Vices têm mera função substitutiva. O Secretário Executivo é uma peça operacional para o funcionamento do Comped.

É por isso que, na organização interna do Conselho, o órgão-forte, ao lado da Presidência, é o corpo de Conselheiros, em deliberações e processos. Eles têm direito a voto e carregam importantes atribuições, como apresentar propostas, atuar como relator em processos, justificar votos, requisitar elementos para o exame de matéria etc.

No mais, os Conselheiros são sujeitos a sanções, principalmente no que diz respeito a comportamentos incompatíveis e ausências injustificadas às reuniões.

No Plenário, os Conselheiros abertamente deliberam em processos e proferem seus votos. Eles podem rever resoluções do Comped, em caso de ilegalidade, incorreção ou inadequação técnica, por aprovação de 2/3 dos presentes.

A maioria absoluta do Plenário tem poder para constituir Comissões permanentes ou temporárias. É praticamente um poder idêntico ao do Presidente.

Além desses pontos internos, o RI-Comped também disciplina as eleições do Conselho. Porém, não o faz completamente, deixando para o Comped, por Resolução, regulamentar os procedimentos do pleito, realizado a cada dois anos, em junho, na Conferência Municipal de Políticas sobre Drogas.

6. INTRODUÇÃO ÀS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS DE GRAHAM SMITH

O propósito deste trabalho é analisar, a partir do filtro teórico de Graham Smith, o funcionamento do Comped, refletidos em normas e atas.

O pesquisador inglês é conhecido por produções no campo da participação cidadã nos processos de tomada de decisão. Seu principal trabalho é "*Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*" (SMITH, 2009), do qual se extrai o marco teórico deste trabalho.

Em síntese, neste livro Smith sedimenta o que ele chama de "inovações democráticas". Segundo ele, inovações democráticas são instituições

especificamente desenhadas para aumentar e aprofundar a participação cidadã no processo decisório político.

Originalmente, inovações democráticas são “instituições projetadas especificamente para aumentar e aprofundar a participação cidadã no processo de tomada de decisão política” (SMITH, 2009, p. 05).¹²

O autor localiza seu ponto de partida, para esse conceito, em dois eventos democráticos recentes na América. O primeiro deles é a participação cidadã, desde 1989, na elaboração do orçamento municipal de Porto Alegre. O outro é uma assembleia de cidadãos na província canadense da Colúmbia Britânica. Ele culminou em recomendações de mudanças no sistema eleitoral local, submetidas depois ao voto popular.

É nesse cenário que estão as inovações democráticas. Instituições inovadoras que se afastam do arranjo institucional tradicional, com mecanismos como eleições e consultas.

O grande ponto, para Smith, é que há várias inovações a nível local. A sua ambição é analisá-las a nível estratégico, com alcance estadual, nacional e transnacional.

Ressalte-se que, ao falar da participação cidadã, o autor não se refere apenas à sociedade civil organizada, como associações, confederações, sindicatos e afins. Ele também busca agregar cidadãos leigos e comuns. Para o autor, grupos organizados e seus representantes desempenham um papel significativo nas políticas democráticas, mas estamos interessados em saber se as instituições podem ser planejadas para envolver diretamente o que foi chamado de cidadãos “leigos” ou “apartidários”, em oposição a especialistas e ativistas partidários (SMITH, 2009, p. 05).¹³

¹² “institutions that have been specifically designed to increase and deepen citizen participation in the political decision-making process”

¹³ Organised groups and their representatives play a significant role in democratic polities, but we are interested here in whether institutions can be designed to directly engage what have been termed ‘lay’ or ‘non-partisan’ citizens, as opposed to experts and partisan campaigners.

Outro ponto importante é que as inovações devem ser institucionalizadas. É que a participação cidadã é geralmente associada a aspectos de informalidade e simplicidade (SMITH, 2009, p. 06).

Fora isso, pode-se afirmar que esses estudos surgem no cenário de desilusão pública com as instituições democráticas tradicionais. Embora isso não signifique o fim do compromisso democrático, o autor reconhece os baixos índices de participação, a falta de confiança em políticos e a queda da adesão a organizações políticas.

É por isso que, na prática, adotar inovações democráticas é uma das estratégias para reengajar a sociedade civil no campo político e fora dos meios tradicionais. No campo teórico, isso é reforçado pelo desenvolvimento de teorias democráticas participativas, na segunda metade do século XX em diante. Smith cita exemplos, entre eles a democracia participativa, desenvolvida por Carole Pateman (SMITH, 2009, p. 07-10).

Nesse cenário, inclusive, o autor se preocupa com a distância entre a teoria e a prática. Para ele, há poucos trabalhos sistemáticos sobre inovações democráticas. A maioria deles tem alta carga teórica e acaba por não abordar detalhes e práticas institucionais das teorias. E, quando isso ocorre, a análise se restringe a meios tradicionais de participação, como as eleições (SMITH, 2009, p. 12-15).

Ainda neste assunto, é importante reiterar que Graham Smith prefere não adotar um marco teórico. Ele entende que isso exige obediência restrita ao filtro adotado. Por isso, defende uma “abordagem ecumênica”, para valer-se de críticas e construções de modelos distintos (SMITH, 2009, p. 15).

O autor informa que sua abordagem é formular uma base analítica que permita comparar inovações democráticas com base na medida em que os bens democráticos são realizados (SMITH, 2009, p. 15-16).

Há quatro bens explicitamente democráticos: inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência.

Segundo o autor, a inclusão realiza aspectos da igualdade política, tidos por ele como presença e voz. O controle popular, por sua vez, analisa o grau em que os

participantes são capazes de influenciar o processo decisório. O julgamento ponderado avalia a compreensão técnica e coletiva dos cidadãos. Por fim, a transparência revela a abertura desses processos para participantes e público em geral (SMITH, 2009, p. 16).

Smith enfatiza que esses quatro bens são adequados para avaliar as inovações democráticas. Eles são importantes para qualquer teoria da legitimidade democrática, de modo que necessariamente cada teoria tem uma visão sobre esses bens.

Então, os bens democráticos são importantes para analisar a “qualidade democrática” das inovações. No entanto, considerada a preocupação de isso ser puramente teórico, o autor se atenta também a critérios de viabilidade prática das inovações (SMITH, 2009, p. 16-17). É daí que surgem outros dois bens democráticos: eficiência e transferibilidade.

A eficiência joga luz sobre os custos que a participação impõe a cidadãos e autoridades. A transferibilidade avalia se as inovações funcionam em variados contextos (SMITH, 2009, p. 17).

Eficiência e transferibilidade não serão analisados, no contexto do Comped. No caso da eficiência, não se pode afirmar que há publicamente dados concretos para analisar os custos da participação e para concluir que eles são aceitáveis para a Administração. Além disso, a transferibilidade se mostra pouco pertinente, porque não se busca, neste momento, reaplicar a configuração do Comped em outros sistemas políticos. Afinal, capítulos anteriores já mostraram que os Conselhos são utilizados, no Brasil, há vários anos e em diferentes esferas federativas.

Dito isso, em resumo, Smith enumera bens para avaliar as qualidades democrática (inclusão, controle popular, julgamento ponderado e transparência) e prática das inovações (eficiência e transferibilidade).

Graham Smith identifica argumentos contrários à participação cidadã nos processos de tomada de decisão. Eles expressam a preocupação de que ela pode desgastar a democracia ideal, ao ser irrealista, indesejável e, até mesmo, perversa. Dito isso, o autor toma as críticas de maneira construtiva, como desafios a serem enfrentados pelas inovações pretensamente democráticas (SMITH, 2009, p. 17-18).

O primeiro desafio é a discrepância entre grupos sociais, na participação política, argumento que influencia o bem democrático da inclusão. Smith reconhece que a participação depende de fatores como renda e educação. Existe a preocupação, assim, de que a participação aumente as diferenças entre classes no poder (SMITH, 2009, p. 18).

Outro desafio é a falta de habilidade e competência dos cidadãos em geral para julgamentos. Trata-se de uma crítica que afeta o bem democrático do julgamento ponderado. O autor também reconhece que a maioria dos cidadãos tem baixa racionalidade da informação. Ele aponta para a diferença da complexidade das decisões entre diferentes instrumentos democráticos, como eleição, reuniões e consultas (SMITH, 2009, p. 19-20).

O terceiro desafio é sobre os efeitos da participação nas decisões políticas. Desconfia-se que sejam pequenos ou mesmo inexistentes. Segundo o autor, isso afeta o controle popular e a transparência. Teóricos afirmam que a distância entre o voto e as decisões tomadas pelos representantes explica a crescente desconexão dos cidadãos. Outros estudos mostram a dificuldade das autoridades públicas em incorporar os resultados da participação cidadã (SMITH, 2009, p. 20-22).

Como contraponto, Smith questiona que projetos concentrados nas autoridades públicas têm mais chances de manipulação e de cooptação de cidadãos. Na prática, os processos se tornam suspeitos, para o público externo. Eis, novamente, os bens de transparência e controle popular.

Um quarto desafio à participação cidadã é que ela sobrecarregará cidadãos e autoridades. Para o autor, a crítica é de que a participação não é um modo eficiente de governança, pois dificilmente ela será uma prioridade na vida da maioria dos cidadãos. Em geral, a participação tem mais custos do que benefícios, dado que são questões complexas que exigem discussões públicas e tempo dos cidadãos.

A participação não onera apenas cidadãos. Ela também onera autoridades públicas, pois exige recursos, organização, reestruturações e novas práticas. Smith aponta que uma “participação barata” terá mau desempenho e pode ser até prejudicial, com consultas mal planejadas e mal implementadas e recursos e cronogramas apertados (SMITH, 2009, p. 22-23).

O último desafio, segundo Graham Smith, é a suposição de que a eficácia da participação é limitada pela escala. Em outros termos, a transferibilidade da participação é limitada, porque esbarra na complexidade, no tamanho e na escala da sociedade. Por isso, acredita-se que a participação é mais efetiva em unidades inferiores (SMITH, 2009, p. 23).

São esses os desafios postos por críticos. Todos foram considerados por Graham Smith em seus estudos. Ele ainda faz três ressalvas. A primeira delas é que os bens democráticos não são definitivos e exaustivos. Eles devem ser entendidos como “componentes significativos” para a compreensão de instituições e inovações democráticas. A segunda é que é improvável que uma instituição realize plenamente todos os bens. A última ressalva é de que as instituições podem realizar esses bens de diferentes formas e combinações (SMITH, 2009, p. 24).

7. AS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS APLICADAS AO FUNCIONAMENTO DO COMPED

Graham Smith estabeleceu seis bens democráticos: inclusão, controle popular, julgamento ponderado, transparência, transferibilidade e eficiência. Quatro deles serão analisados dentro da prática do Comped. Inexistem indicadores objetivos para isso, porque a incidência de cada aspecto varia entre instituições e contextos (SMITH, 2009, p. 24).

Como já dito, neste trabalho serão excluídos a transferibilidade e a eficiência. É que, para o autor, a eficiência se dá pela comparação entre interesses dos participantes e os custos e benefícios do não uso da participação. Ou seja, pela verificação da aceitabilidade dos custos (SMITH, 2009, p. 29-30). Na prática, no entanto, os dados disponibilizados pelo Comped tornam imprecisa a definição dos interesses dos cidadãos e a metrificação de tais custos do Conselho.

Para a definição dos interesses, pensou-se na prosopografia dos Conselheiros, o que é inviabilizado pela pequena quantidade de informações a respeito de cada integrante. E, no caso dos custos, há pouca transparência, por

parte do Comped, na disponibilização de custos de sua operação, embora o portal do Conselho tenha um campo para isso.¹⁴

A transferibilidade também não será analisada. De acordo com Graham Smith, esse bem serve para analisar se certos arranjos institucionais funcionam só em determinado sistema político ou se podem ser transpostos a outro. Não há qualquer perspectiva de transposição do molde dos Conselhos municipais. Ao contrário, trata-se de instrumento largamente utilizado pelo país.

Feitas essas considerações, os próximos subtópicos correspondem aos bens democráticos delimitados e que serão analisados no Comped.

7.1. INCLUSÃO

A inclusão busca inferir como, e até que ponto, a instituição inclui efetivamente os cidadãos no processo de tomada de decisão. O ponto mais claro, segundo Smith, está no mecanismo da seleção imparcial dos conselheiros (SMITH, 2009, p. 24).

Sabendo do desafio das taxas desiguais de participação entre classes sociais, a inclusão abrange incentivos para que cidadãos tenham voz e participação, elementos cruciais para a realização desse bem (SMITH, 2009, p. 25).

O Comped traz aspectos normativos relacionados à inclusão. No plano da Lei Municipal n.º 11.100/2004, o art. 3º, §1º, estabelece o fim da limitação à recondução de cargo. Ela é livremente permitida pelo art. 14, § 2º, da Portaria n.º 175/2016 (RI-Comped). É uma importante medida para a participação substancial dos cidadãos. Isso se confunde com o controle popular, que, como será visto, é a capacidade de influenciar o processo de tomada de decisão.

O contexto elucidada a importância dessa medida. A gestão do Comped é de dois anos. A política pública municipal certamente é mais complexa do que esse

¹⁴ O portal do Comped tem uma aba destinada a demonstrativos contábeis e financeiros, que se encontra em branco. Ver mais em: <http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/demonstrativosdoconselho.aspx?conselho=5&Nome=Conselho%20Municipal%20de%20Pol%c3%adticas%20Sobre%20Drogas%20-%20COMPED>. Acesso em 11/01/2023.

período. Sendo assim, limitar ou vedar a recondução pode ser obstáculo ao desenvolvimento de políticas públicas pela sociedade civil, já que, a cada dois anos, ela teria que se reorganizar politicamente dentro do Conselho.

Isso se confirma na prática. Entre 2007 e 2022, o Poder Executivo apresentou 38 reconduções. Foram 26 servidores reconduzidos no cargo. Eles participaram, em média, de duas a três gestões, em que pese o registro de servidores presentes em cinco gestões do Comped.

No lado da sociedade civil, foram 56 reconduções, quase 48% a mais do que o segmento governamental. Os cidadãos reconduzidos participaram, em média, de aproximadamente três gestões. Há registro de representantes presentes em seis a sete gestões do Conselho.

A Lei Municipal n.º 11.100/2004, modificada pelas Leis n.º 13.860/2011 e n.º 14.203/2012, estabelece em seu art. 4º a participação paritária no Conselho. Trata-se de mudança implementada em 2011, pois, até aquele momento, a composição do Comped era majoritariamente governamental (oito cadeiras, contra seis da sociedade civil). Isso é reforçado pelo art. 2º do RI-Comped.

Em termos de participação, a sociedade civil tem resguardado o direito à voto, mesmo que o titular não esteja presente. Nesse caso, o suplente passa a gozar desse direito, segundo o art. 4º, §2º, o que é um reflexo da inclusão, no seu aspecto de voz dos cidadãos.

Do RI-Comped, também se pode citar o inciso I do art. 14, que assegura aos Conselheiros a palavra e o voto. O art. 23 estabelece a imparcialidade das eleições, citada por Smith, na medida em que estabelece uma Comissão Eleitoral. Vale dizer que as Comissões, e não só a eleitoral, são sempre compostas paritariamente entre os segmentos, nos termos art. 45, § 4º, do RI-Comped. Esse arranjo aumenta a participação da sociedade civil, já que as Comissões abordam temas normativos e políticos do Conselho.

Pela ampla participação cidadã, também se pode citar o art. 35 do RI-Comped. Ele define que a pauta da sessão será composta pelas pautas encaminhadas ao Presidente. O detalhe é que cidadãos, e não só conselheiros eleitos pela sociedade civil, podem encaminhar temas para discussão.

Na prática, não se pode afirmar que o Comped realizou plenamente o bem democrático da inclusão. O ponto de partida é a análise das atas, conforme explicação no capítulo de Metodologia.

Em primeiro lugar, porque, no período em que se analisou as atas (junho de 2017 a fevereiro de 2022), o Poder Executivo é responsável por pouco mais de 58% de todas as manifestações. O sentido de “voz” da inclusão é visto na qualidade das intervenções: os representantes governamentais se manifestaram mais vezes política e regimentalmente (58,7% e 57,9%, respectivamente).

Um exemplo disso é a gestão 2017-2019. Deve-se considerar o período de junho de 2017 a junho de 2018 como sendo o primeiro ano; julho de 2018 a junho de 2019, o segundo. Serão duas tabelas analisados.

O primeiro é em números absolutos. Ele apresenta as manifestações por categoria (total, regimentais e políticas):

	TOTAL DE MANIFESTAÇÕES	REGIMENTAIS	POLÍTICAS
1º ano (17-18)	104	57	47
2º ano (18-19)	229	78	151
TOTAL	333	135	198

Verifica-se que o Comped se tornou indiscutivelmente mais ativo e participativo, na passagem de um ano para o outro. As manifestações mais que dobraram (de 104 intervenções, para 229). Naturalmente, pela expressão do aumento, cresceram as falas em temas regimentais e, principalmente, políticos, caso em que triplicaram (de 47 para 151).

À primeira vista, o crescimento se mostra positivo. Mas, ao se inserir o fator do segmento que se manifestou (Poder Executivo ou sociedade civil), torna-se possível questionar se a sociedade civil foi mesmo mais participativa.

Nesse sentido, a segunda tabela representa as manifestações do segmento. Ele mostra, em percentuais, o quanto o segmento representa em relação ao total da categoria (total de manifestações, regimentais e políticas).

	TOTAL DE MANIFESTAÇÕES	REGIMENTAIS	POLÍTICAS
1º ano (17-18)			
Poder Executivo	63,46%	73,68%	51,06%
Sociedade Civil	36,54%	26,32%	48,94%
2º ano (18-19)			
Poder Executivo	60,26%	58,97%	60,93%
Sociedade Civil	39,74%	41,03%	39,07%

Observa-se que, do primeiro para o segundo ano de gestão, apesar do aumento geral das intervenções na Gestão 2017-2019, a sociedade civil apresenta uma melhora menos qualificada, em termos de participação efetiva.

As manifestações em temas regimentais aumentaram de 26,32% para 41,03%, enquanto aquelas em matéria política caíram de 48,94% para 39,07%.

Em outros termos, é possível verificar que, ao longo da gestão, o Poder Executivo assumiu as rédeas do Conselho. Ele dominou, com pouco mais de 60%, das manifestações do Comped, número que também representa o domínio em temas de políticas públicas.

Por sinal, qualitativamente, é também em matéria política que existe o maior desnível, dado que a sociedade civil representou, no segundo ano de gestão, menos de 40% das intervenções neste tema.

A mesma análise foi realizada na Gestão 2019-2021. É um quadro muito semelhante, de modo que não se pode afirmar que houve melhora na realização do bem democrático da inclusão. Eis a primeira tabela, com o total de manifestações, em números absolutos de cada ano de gestão:

	TOTAL DE MANIFESTAÇÕES	REGIMENTAIS	POLÍTICAS
1º ano (19-20)	155	71	84
2º ano (20-21)	102	58	44
TOTAL	257	129	128

Pior do que a Gestão 2017-2019, analisada acima, a Gestão 2019-2021 foi menos ativa, em termos de intervenções.

Suas manifestações reduziram expressivamente de um ano para outro, com atenção na temática política, que viu seus números caírem à metade (de 84 intervenções para 44). Em que pese seja uma análise superficial, ela é confirmada, quando inserido o fator temático das abordagens. É o que se observa na tabela a seguir:

	TOTAL DE MANIFESTAÇÕES	REGIMENTAIS	POLÍTICAS
1º ano (19-20)			
Poder Executivo	52,90%	50,70%	54,76%
Sociedade Civil	47,10%	49,30%	45,24%
2º ano (20-21)			
Poder Executivo	51,96%	41,38%	65,91%
Sociedade Civil	48,04%	58,62%	34,09%

Qualitativamente, o cenário é muito semelhante ao da Gestão 2019-2021. Em que pese a divisão de manifestações tenha se mantido equânime, a análise das categorias mostra que o Poder Executivo qualificou sua participação, diferentemente da sociedade civil.

As intervenções do segmento não governamental, em matéria regimental, subiu de 49,30% para 58,62%. E, no campo político, sua atividade passou a representar aproximadamente apenas um terço do total de manifestações políticas do Conselho, no período analisado (34,09%).

A prática não é de todo negativa para o Comped. A pesquisa por atas e normas revela que o Conselho teve papel fundamental na política pública de certificação de comunidades terapêuticas que realizam voluntariamente o acolhimento de pessoas com problemas associados ao uso de drogas.

Trata-se da Resolução nº 009/2018. Ela foi utilizada para, posteriormente, o Conselho certificar que determinadas entidades realizam adequadamente o trabalho disciplinado por esse ato infralegal. É o caso, por exemplo, da Resolução nº 002/2022 do Comped, que validou a atividade de quatro Comunidades Terapêuticas Acolhedoras.

O mais importante deste cenário é que, das atas, é possível extrair a liderança da sociedade civil. Não à toa, a Resolução n.º 009/2018 foi expedida no ano em que o Conselho foi presidido por representante da sociedade civil. Mais do que isso, o Presidente pertencia a entidade que ocupava a vaga das comunidades terapêuticas.

Por isso, pode-se concluir que, do ponto de vista normativo, o Comped tem à disposição mecanismos que permitem, em certa medida, a realização do bem democrático da inclusão.

Entretanto, ao verificar as Gestões na prática, é possível inferir que a inclusão é mal executada, na medida em que a sociedade não só exerce menos a sua voz, como o faz com ênfase regimental. Em outros termos, o segmento não governamental dedicou grande parte de suas manifestações a temas não-políticos.

Ainda assim, existem casos de participação efetiva do segmento não governamental, espelhados especialmente na Resolução n.º 008/2018. O Conselho, quando presidido por representante das comunidades terapêuticas, desenvolveu política pública para certificar as atividades deste mesmo setor.

7.2. CONTROLE POPULAR

Graham Smith observa o controle popular como critério para avaliar a realização do direito dos cidadãos de participar das decisões e controlá-las. É que o autor se preocupa com os riscos de manipulação da participação por elites políticas. Além disso, o processo decisório geralmente é concentrado na autoridade pública (SMITH, 2009, p. 26).

Assim, segundo ele, é possível analisar esse bem democrático nas etapas do processo de tomada de decisão, como (i) definição do problema, (ii) análise de opções, (iii) seleção de opções e (iv) implementação delas (SMITH, 2009, p. 26).

Smith vê pertinência nesse bem democrático, pois é fundamental que a sociedade civil também possa definir os problemas, para que não fique apenas na seleção e implementação de soluções.

Nesse aspecto, o Comped chama a atenção pela rotatividade da presidência e vice-presidência da gestão.¹⁵ Isso é significativo, pois o RI-Comped confere amplos poderes de agenda¹⁶ e de decisão¹⁷ ao Presidente do Conselho. E isso sem prejuízo da própria possibilidade de os cidadãos encaminhar pautas ao Comped.¹⁸ Trata-se de medida que reforça a possibilidade de a sociedade civil definir problemas, ainda que isso passe, posteriormente, pelo crivo da Secretaria que abriga o Comped. Isso pode ser extraído dos próprios objetivos do Conselho.¹⁹

É por isso que, mesmo definido o problema pela sociedade civil, existe a crítica de que a participação tenha pouco ou nenhum efeito (SMITH, 2009, p. 26). As autoridades não são vinculadas a essa definição. Então, como garantir que os resultados sejam realmente influenciados?

Isso chama a atenção do autor para as instâncias de co-governança, em que cidadãos e autoridades públicas compartilham o mesmo poder. Questiona-se a capacidade dos cidadãos em agir nas mesmas condições de apoio burocrático e experiência política que os agentes públicos (SMITH, 2009, p. 27).

Esse aspecto também tem destaque no Comped. Ele é um campo de poder compartilhado entre sociedade civil e Poder Executivo, naturalmente pela sua composição paritária. Mas ainda é uma instância de co-governança, em que sociedade civil e Poder Público têm os mesmos poderes e, principalmente, o mesmo apoio burocrático e administrativo da Secretaria a que o Conselho está subordinado.²⁰

¹⁵ Art. 7º do RI-Comped. O Presidente e o Vice - Presidente do COMPED serão eleitos entre seus membros, na primeira reunião da gestão, por um período de 01 (um) ano, após esse prazo será realizada eleição pelo segmento do novo Presidente e Vice -Presidente, sendo os respectivos cargos ocupados alternadamente, por conselheiro governamental e não governamental.

Parágrafo Único - A Presidência e a Vice Presidência serão ocupados por segmentos diferentes

¹⁶ Art. 8º do RI-Comped. São atribuições do Presidente do COMPED: I - convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias; II - definir e aprovar a pauta de cada reunião; IX - exercer direito de voto, inclusive o de qualidade nos casos de empate;

¹⁷ Art. 29 do RI-Comped. O COMPED funcionará reunido em sessões plenárias: [...] § 6º No caso de empate na votação, caberá ao Presidente o voto de desempate.

¹⁸ Art. 35 do RI-Comped. Os temas para comporem a pauta deverão ser encaminhados pelos conselheiros ou qualquer cidadão, no prazo mínimo de 05 (cinco) dias anteriores à reunião, ao Presidente do Conselho.

¹⁹ Art. 2º da Lei Municipal n.º 11.100/2004. São objetivos do Comped: I - debater e propor uma Política Municipal Sobre Drogas e fomentar a criação e o desenvolvimento do Programa Municipal Antidrogas - PROMAD pela Prefeitura Municipal de Curitiba;

²⁰ Art. 6º da Lei Municipal n.º 11.100/2004. As despesas decorrentes da presente lei serão atendidas por verbas próprias do orçamento municipal, que devem ser suplementadas.

Esse controle ganha força com a possibilidade de recondução ao cargo.²¹ Isso permite que a sociedade civil fique quantas gestões conseguir e, assim, acumular experiência política e regimental, dentro do Comped. Do contrário, cada entidade eleita investiria seus esforços na obtenção, no menor tempo, da maior maturidade institucional possível, em termos regimentais (BRAGA & PESSALI, 2018, p. 534).

No Comped, as comissões são importantes. Elas são subgrupos criados e que podem ser designados especialmente para elaborar determinada proposta de política pública.²² Não se pode ignorar que o RI-Comped impõe que, obrigatoriamente, essas comissões sejam compostas de modo igualitário entre sociedade civil e Poder Executivo. Ou seja, sempre que uma comissão para certa política pública for constituída, necessariamente a sociedade civil estará presente.²³

Por fim, o controle popular é realizado em certa medida pelo FUNPRED.²⁴ Isso porque a sociedade civil ainda tem recursos para apoiar programas e outras atividades.²⁵ A própria administração desses recursos, embora seja da Secretaria, depende de consulta ao Comped.²⁶

Na prática do Comped, o controle popular, enquanto critério para avaliar a realização do direito dos cidadãos de participar das decisões e controlá-las, pode ser analisado pelas próprias manifestações na temática política, pelo segmento não governamental.

§ 1º A Secretaria Municipal da Defesa Social prestará apoio técnico e administrativo ao Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Curitiba- COMPED.

²¹ Art. 14 do RI-Comped. São atribuições do conselheiro: [...] § 2º Os conselheiros, cujas nomeações serão publicadas em Diário Oficial do Município, terão mandato de 02 (dois) anos, podendo ser reconduzidos.

²² Artigo 45 do RI-Comped. As Comissões, permanentes ou temporárias, serão constituídas por deliberação de maioria absoluta da sessão plenária. Parágrafo 4º - As Comissões deverão tratar minimamente os 05 (cinco) eixos da Política Nacional sobre Drogas

²³ Art. 45, § 4º, do RI-Comped. Parágrafo 2º - As Comissões serão compostas paritariamente por representantes governamentais e não-governamentais.

²⁴ Art. 8º da Lei Municipal n.º 11.100/2004. Os recursos obtidos pelo FUNPRED, serão destinados exclusivamente para:

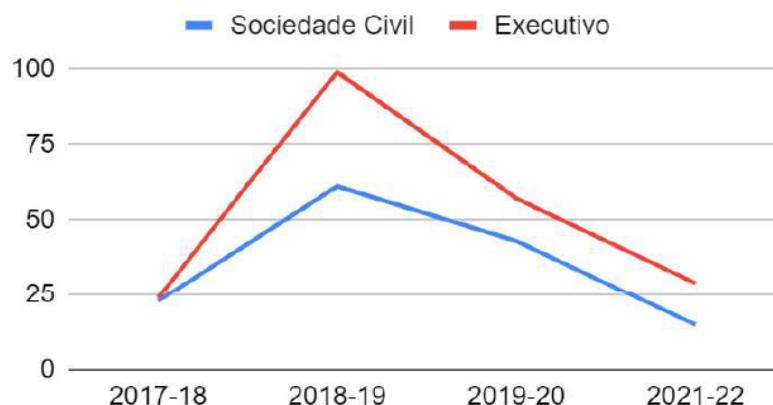
- I - apoio a realização de programas de prevenção e atenção ao uso e abuso de drogas;
- II - apoio a realização de programas de reinserção social de usuários de drogas;
- IV - outras atividades determinadas pelo COMPED conforme regulamentação própria.

²⁵ Art. 53, parágrafo único, do RI-Comped. Parágrafo único: Todos os recursos repassados pela Prefeitura Municipal de Curitiba ao FUNPRED serão liberados para as finalidades a que se destinam, inclusive para Organizações não Governamentais, sendo estas passíveis de prestação de contas.

²⁶ Art. 10 da Lei Municipal n.º 11.100/2004.. Os recursos do Fundo Municipal de Prevenção às Drogas - FUNPRED serão administrados pela Secretaria Municipal da Defesa Social com consulta ao Conselho Municipal de Políticas Sobre Drogas de Curitiba.

No período analisado (junho de 2017 a fevereiro de 2022), em nenhum ano a sociedade civil superou o Poder Executivo, em número absoluto de intervenções na área das políticas públicas. É o que se observa na tabela abaixo:²⁷

Manifestações em políticas públicas



Além de nunca ter ficado acima do Poder Executivo, em só um dos anos a sociedade civil ficou muito próxima a ele. É o ano entre 2017 e 2018, em que as manifestações políticas do segmento não governamental representaram 22,12% do total de intervenções, contra 23,08% do Poder Público. É possível afirmar que, nesse ponto de vista, a influência da sociedade foi muito semelhante à do Poder Público.

Ainda assim, no ano seguinte esta diferença aumentou consideravelmente. O espaço das intervenções da sociedade civil, no tema político, em que pese tenha aumentado para 25,21%, ficou muito abaixo da participação do Poder Público, responsável por 40,91%. Nos anos seguintes, como a tabela ilustra, a influência política dos segmentos caiu e a diferença entre eles se manteve evidente.

Esses números mostram uma participação deficitária da sociedade civil, no processo de tomada de decisão política. Apesar disso, deve-se salientar que existem instrumentos normativos com potencial de reverter a situação. Cita-se a obrigatoriedade de a sociedade civil presidir o Conselho, durante metade da gestão. Tal cargo, como visto, tem amplos poderes dentro do Comped. Além disso,

²⁷ A tabela ilustra, em números absolutos, as manifestações de cada segmento em tema político. O eixo vertical representa o número de manifestações, enquanto o eixo horizontal indica o ano da gestão.

necessariamente o Conselho é dividido paritariamente, configuração que se impõe também às Comissões criadas.

7.3. TRANSPARÊNCIA

Transparência é a capacidade dos cidadãos de examinar detalhadamente as atividades das instituições. Ela é importante em dois sentidos. O primeiro deles é que os cidadãos tenham um entendimento claro sobre as condições da participação. Quem define o problema, analisa, seleciona e implementa as opções (SMITH, 2009, p. 29)? Essa é a transparência interna.

Smith destaca que a transparência vale para cidadãos participantes e, também, para o público geral. Trata-se de transparência externa, também chamada de publicidade.

Essa publicidade, na opinião do autor, é importante para que o público julgue as instituições e a legitimidade e a confiabilidade dos resultados, sem que haja suspeita sobre as motivações dos agentes públicos e para lhes impor o dever de julgamento reflexivo e coletiva, e não individual (SMITH, 2009, p. 29).

Por fim, para o autor, a transparência pode ser realizada por mecanismos de publicidade. Ele os divide em estratégias passivas e ativas. As primeiras são a publicação de documentação em fontes oficiais, ao passo que as últimas estão em medidas de divulgação e uso de meios de comunicação (SMITH, 2009, p. 29).

Vale destacar, assim, que o bem democrático da transparência não se confunde com publicidade. Publicidade é só a faceta externa da transparência. A faceta interna é o conhecimento, pelos participantes, das condições de participação.

Dito isso, pode-se afirmar que o Comped realiza muito pouco o bem democrático da transparência. Existem, interna e externamente, várias problemáticas que não permitem identificar com clareza o aspecto em análise.

Internamente, as atas demonstram que existe grande dificuldade, por parte da sociedade civil, em relação às condições de participação. Ou seja, não há muita clareza sobre as regras do jogo. Em certas ocasiões, chega-se a sugerir que as

normas sejam apostiladas, ou que uma reunião extraordinária seja convocada para explicá-las, mas não há registro de que isso tenha sido realizado.

Ao mesmo tempo, é permanente, entre as gestões analisadas, o desconhecimento quanto ao FUNPRED. Em tese, trata-se de instrumento orçamentário para que os Conselheiros façam uso deste Fundo para apoiar programas sociais sobre drogas. Porém, nas atas se verifica uma grande dificuldade dos Conselheiros para obter informações sobre o estado atual do FUNPRED. Ainda mais dificuldade existe para empregar os recursos.

Na prática, deve-se reconhecer que o Conselho instituiu Câmara Técnica Financeira, de caráter permanente, em setembro de 2021 (Resolução n.º 015/2021). Ela tem o cunho de acompanhar o funcionamento do FUNPRED, após anos de não uso ou desconhecimento do Fundo.

Em síntese, os Conselheiros são inseridos em um quadro de desconhecimento de normas regimentais e, principalmente, dos recursos orçamentários à disposição do Conselho, para apoio a programas em andamento.

Externamente, o Comped também apresenta problemas. Não há, por exemplo, informação sobre a substituição de Conselheiros. Trata-se de fenômeno comum, do que se extrai das atas, mas que nem sempre é normatizado via Decreto Municipal. A informalidade se sobrepõe, o que prejudica, nesse caso, a publicidade dos atos do Comped. Isso vale, igualmente, para Resoluções, cuja publicação em Diário Oficial é obrigatória. Em algumas atas, relata-se a pendência dessa formalização, o que desafia o RI-Comped.²⁸

Outro problema, na transparência externa, ou publicidade, é sobre o modo de disponibilização das atas. Trata-se, como dito acima, da publicidade passiva. O RI-Comped determina que todos os registros deverão ser públicos, como Resoluções e atas.²⁹

²⁸ Art. 34. Todas as resoluções expedidas pelo COMPED terão que ser publicadas no Diário Oficial do Município.

²⁹ Art. 55. Todos os órgãos e entidades relacionados a políticas sobre drogas terão livre acesso a toda documentação do COMPED, bem como aos Relatórios, Atas, Resoluções, Atos de sua instituição e Regimento, exceto as matérias protegidas por sigilo legal. Esta solicitação deverá ser feita por escrito, com a justificativa analisada pelos membros do COMPED em reunião ordinária .

Nesse cenário, é importante mencionar que, das 62 atas analisadas, apenas 22 apresentavam lista de presenças/ausências. Ou seja, em quase 65% das reuniões não é possível controlar a presença de entidades e Conselheiros.

Soma-se a isso o problema operacional da própria redação das atas. Nenhuma delas se dá em discurso direto. Todas são em discurso indireto, o que dificulta, em certa medida, o controle das razões expostas pelos Conselheiros. Isso porque muitas discussões são resumidas ao encaminhamento dos debatedores, com apenas menção genérica aos argumentos apresentados.

Por parte da publicidade ativa, como medidas de divulgação e uso de meios de comunicação, o Comped realiza com mais intensidade o bem democrático da transparência. Como visto no tópico de controle popular, o Comped tem apoio técnico/administrativo, da Secretaria, e orçamentário, do Funpred.

Em atas, consta o registro de apoio da Prefeitura, por exemplo, para divulgar ativamente as atividades do Conselho. Isso se deu em redes sociais e, até mesmo, meios de comunicação de massa, com intervenções em programas locais. O melhor exemplo disso é a própria Conferência Municipal de Política sobre Drogas, dado que é o principal evento do Comped e que recebe maior atenção, em termos de publicidade ativa do Conselho.

Voltando ao plano geral da transparência, fora das suas subdivisões, normativamente existem alguns destaques do Comped.

Em primeiro lugar, a Lei Municipal n.º 11.100/2004 estabelece que, periodicamente, o Conselho deve prestar contas à Câmara Municipal de Curitiba, sobre suas atividades e o orçamento utilizado.³⁰ Apesar da previsão, o Comped não informa em seu portal a realização de tais prestações de contas.

³⁰ Art. 2º, § 3º. O Comped deverá anualmente apresentar os programas, as ações desenvolvidas e os resultados de sua atuação, assim como o demonstrativo econômico e financeiro do Fundo Municipal de Prevenção às Drogas - FUNPRED em audiência pública realizada em Sessão especial da Câmara Municipal de Curitiba.

Art. 53, p. ún. Todos os recursos repassados pela Prefeitura Municipal de Curitiba ao FUNPRED serão liberados para as finalidades a que se destinam, inclusive para Organizações não Governamentais, sendo estas passíveis de prestação de contas.

O RI-Comped também traz outras normas sobre transparência externa. A começar pela publicidade das reuniões.³¹ Ela pode ser excepcionada, mediante 2/3 dos membros do Conselho, quórum rigoroso para tornar sigiloso o processo.³² Soma-se a isso o dever dos Conselheiros de expor a justificativa das posições tomadas, como meio de controle externo.³³

No mais, verifica-se que, do ponto de vista regimental, a realização da transparência externa recai em grande parte sobre o Secretário Executivo, a quem incumbe organizar os documentos do Conselho.³⁴

Por fim, o RI-Comped traz um importante mecanismo que permite a realização da transparência externa. Trata-se da calendarização das atividades, instrumento que, apesar de simples, permite a plena participação de Conselheiros e, principalmente, cidadãos interessados nas pautas do Comped.³⁵

7.4. JULGAMENTO PONDERADO

Segundo Graham Smith, para a participação ser legítima, faz-se necessário investigar a capacidade dos cidadãos de tomar decisões ponderadas e reflexivas. “Embora as definições de democracia tendam a enfatizar os benefícios da inclusão e do controle popular, a legitimidade da participação cidadã, na tomada de decisões políticas, também se baseia na capacidade dos cidadãos de fazer julgamentos ponderados e reflexivos” (SMITH, 2009, p. 27).³⁶

³¹ Art. 4º, § 1º. As reuniões plenárias serão públicas, exceto quando forem tratadas matérias cuja natureza sigilosa seja determinada por lei ou reconhecida por deliberação da maioria absoluta dos membros.

³² Art. 59. Nos casos em que haja perigo de que a discussão da matéria possa atingir direitos invioláveis de pessoas físicas ou jurídicas, o Conselho poderá votar pelo sigilo do processo, incluindo-o em Ata própria devidamente arquivada, com divulgação exclusiva nos casos de requisição do Ministério Público ou Poder Judiciário.

Parágrafo único. A decisão do decreto de sigilo se dará pela votação de 2/3 (dois terços) dos membros do COMPED.

³³ Art. 14. São atribuições do conselheiro: [...] VII - participar das discussões, efetuando, ao seu critério, declaração de voto, com a justificativa do posicionamento assumido;

³⁴ Art. 12. São atribuições do Secretário Executivo:

II - manter fichário e arquivo de todos os expedientes pertinentes ao COMPED;

V - secretariar as sessões do COMPED, redigindo as respectivas Atas e lendo -as ao início de cada sessão, assinando -as após o Presidente e os demais conselheiros;

VII - publicar as notícias das atividades do COMPED;

³⁵ Art. 29, § 2º. O COMPED aprovará um calendário anual de reuniões ordinárias.

³⁶ “While definitions of democracy tend to stress the goods of inclusiveness and popular control, the legitimacy of citizen participation in political decision making arguably also rests on the capacity of citizens to make thoughtful and reflective judgements”.

É por isso que o autor observa dois sentidos para o julgamento ponderado.

O primeiro deles é o julgamento reflexivo. Significa se afastar de limites individuais e considerar as opiniões de outros cidadãos com perspectivas e experiências distintas. Esse sentido de julgamento ponderado é, em certa medida, realizado pelo Comped. É que a Lei Municipal n.º 11.100/2004, em seu desenho original, não previa a paridade entre segmentos, muito menos oferecia uma variedade dentro da sociedade civil.

Foi assim que, com a Lei Municipal n.º 13.860/2011, a sociedade civil ganhou força e diversidade. Antes, eram seis representantes, com pequena variedade de setores.

No desenho anterior, a sociedade civil era dividida entre: determinado Conselho Regional/Associação de Profissionais do Paraná, OAB Paraná, Conselho Tutelar de Curitiba, entidade de tratamento, recuperação e reinserção de usuários de drogas, representante de veículos de comunicação e entidade religiosa.

Essa lei trouxe comunidades terapêuticas, mais Conselhos Regionais e Associações de Profissionais, ONGs e instituições de Ensino, Pesquisa e Extensão.

O segundo sentido é o julgamento informado ou qualificado. Ele compreende o substrato técnico do tema que está sendo debatido e decidido. Pode-se dizer que o Comped realiza com mais intensidade esse lado do julgamento ponderado, porque as atas dão conta de que, em algumas vezes, especialistas em determinados assuntos ligados ao tema das drogas são convidados pelos Conselheiros.

Apesar disso, esses convites são tímidos, na experiência do Comped. Não se pode afirmar, em outras palavras, que é um costume do Conselho convidar especialistas, mesmo que isso encontre previsão legal³⁷ e infralegal.³⁸

³⁷ Art. 4º O Conselho Municipal de Políticas Públicas Sobre Drogas será composto por 18 (dezoito) membros: [...] § 3º Poderão ser convidados pelo Prefeito Municipal, com direito a palavra e sem direito a voto: I - 1 (um) representante do Poder Público Estadual, indicado preferencialmente pelas Secretarias Estaduais de Cultura, Educação, Justiça, Saúde e Segurança Pública; II - 1 (um) representante do Poder Público Federal, indicado preferencialmente pelos Ministérios da Educação, Justiça e Saúde; III - 1 (um) representante do Ministério Público Estadual. IV - 1 (um) representante das Instituições de Ensino, Pesquisa e Extensão na área.

³⁸ Art. 4º, §3º, do RI-Comped. Poderão participar dos debates, desde que autorizados pelo Presidente e sem direito a voto, representantes de órgãos e entidades ou especialistas que possam contribuir para o esclarecimento das matérias abordadas.

Além disso, o próprio RI-Comped permite a formação de comissões específicas, instrumento que pode ser importante para aprofundamento de políticas públicas.³⁹

Também existe um mecanismo de “escape”, para situações em que o Conselheiro não se sentir apto e preparado para a decisão. Trata-se do pedido de vista, previsto explicitamente para esclarecer a matéria.⁴⁰

Fora isso, o hábito de convidar especialistas se justifica e culmina, a cada dois anos, na Conferência Municipal de Política sobre Drogas. Ela é uma reunião de especialistas no assunto, que não integram o Conselho e que são indicados por Conselheiros.

O Comped disponibiliza, em seu portal, apenas o relatório de duas edições da Conferência (2018 e 2021). Ele relata que, na edição de 2018, houve o convite de dois especialistas no tema. Isso foi sucedido pela criação de cinco grupos temáticos, cada qual com a missão de, ao final da Conferência, entregar três propostas dentro de cada eixo.

A edição de 2021, segundo relatório do Comped, parece ter sido mais forte, em termos de qualificação técnica. Relata-se o convite de oito especialistas, cuja participação foi sucedida, assim como em 2018, pela elaboração de três propostas em cada um dos cinco eixos temáticos (quinze, ao total, portanto).

A Conferência Municipal, apesar da pequena amostragem de apenas duas edições, parece ser realmente o ponto culminante, no quesito técnico do Conselho. É que, ao contrário disso, em nenhuma ata se verifica o convite a representantes do Poder Público ou de Instituições de Ensino, Pesquisa e Extensão (art. 4º, § 3º, da Lei Municipal n.º 11.100/2004), exceto a participação, em algumas vezes, de especialistas.

Art. 14, §3º. Sempre que se faça necessário, em função da tecnicidade dos temas em desenvolvimento, o Conselho poderá contar com a participação de Consultores indicados pelo Presidente, através de deliberação dos membros conselheiros.

³⁹ Art. 3º. Para o exercício de suas funções, o Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Curitiba - COMPED fica assim organizado: Parágrafo único – O COMPED devere organizar Comissões para discussão e análise de temas específicos.

⁴⁰ Art. 33. O conselheiro que não se julgar suficientemente esclarecido em matéria constante da pauta, poderá pedir vista da matéria pelo prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados da data da respectiva reunião.

8. CONCLUSÕES

O trajeto desta pesquisa permitiu os problemas do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Curitiba/PR, em relação à realização dos bens democráticos propostos por Graham Smith.

Após o levantamento de atas e normas do Comped, o material obtido permite afirmar que inclusão, controle popular, transparência e julgamento ponderado não são realizados satisfatoriamente pelo Conselho. Há pontos positivos e negativos de cada bem democrático.

A inclusão é realizada em alguns pontos. Foi visto que é permitida a recondução de Conselheiros, caso em que a sociedade civil se mostra à frente do Poder Executivo. Além disso, em termos de participação, a partir de 2011 a composição do Conselho passou a ser paritária. Tudo isso se alia para que a sociedade civil ganhe experiência para conduzir políticas públicas, como aconteceu com as Comunidades Terapêuticas, em Resolução do Comped conduzida em grande parte pelo segmento não governamental.

Negativamente, no entanto, viu-se que o Poder Executivo é responsável por pouco mais de 58% das manifestações em reuniões, proporção que se repete na temática política. Por sinal, também se evidenciou que, qualitativamente, a participação da sociedade civil regrediu expressivamente ao longo das duas gestões analisadas.

Em termos de controle popular, positivamente pode-se apontar a rotatividade, entre sociedade civil e Poder Executivo, na Presidência do Conselho, durante a gestão. Além disso, a já citada recondução é um fator que favorece a maturidade institucional para se exercer influência na tomada de decisão política. Outro ponto positivo fica para a previsão normativa das Comissões Temáticas, que necessariamente são paritárias.

O ponto negativo fica, novamente, para a inferioridade da sociedade civil, quando o assunto é participação na temática política. Isso afeta o processo de tomada de decisão política, dado que há grande espaço dominado pelo segmento governamental.

Isso se revela até mesmo nas Conferências Municipais de Políticas sobre Drogas. Não são poucos os clamores de servidores públicos pela maior participação dos representantes da sociedade civil, em evidência de que o evento tem pouca interferência deste segmento.

Além disso, a transparência mostrou-se bastante deficitária. Internamente, as atas revelam que há dificuldade dos Conselheiros com as regras de funcionamento do Comped. Soma-se a isso o desconhecimento, quase permanente, quanto ao funcionamento e uso do FUNPRED. Em resposta a esse problema, há positivamente a criação, em 2021, de uma Câmara Técnica Financeira.

Externamente, a transparência revela vários problemas. A substituição de Conselheiros não é normatizada e publicada. Além disso, o Comped não certifica se todas as Resoluções estão disponíveis ao público externo, fato que se verifica, também, nas atas, as quais simplesmente deixaram de ser publicadas desde fevereiro de 2022. E, quanto às atas publicadas, verifica-se que, a cada 3 atas, em média 2 não têm lista de presença, o que inviabiliza o controle externo da participação dos Conselheiros.

Finalmente, o julgamento ponderado parece ser o bem democrático com menos pontos negativos, em termos de conclusão. Nesse sentido, a sociedade civil foi diversificada, em 2011, com a criação de mais cadeiras de diferentes setores, medida que reforça o julgamento reflexivo.

Do ponto de vista normativo, destaca-se a previsão da participação de Consultores, que nada mais são do que especialistas em determinados temas, para qualificar a posição dos Conselheiros. Também são previstas Comissões Temáticas, que permitem o aprofundamento de políticas. Esse aspecto se revela fortemente na Conferência Municipal de Políticas sobre Drogas, na medida em que ela se revela como uma grande reunião de especialistas no assunto. Viu-se que, entre as edições disponibilizadas ao público pelo Comped, a Conferência de 2021, em relação à de 2018, teve grande aumento de especialistas.

Os pontos negativos do julgamento ponderado ficam para as práticas do Comped. Não se pode afirmar que é um costume do Conselho convidar tais especialistas. Além disso, é desconhecida a existência de Comissões Temáticas, o

que pode apontar para um desinteresse ou impossibilidade prática de composição de tais subgrupos, criados como forma de aprofundar políticas.

Sendo assim, pode-se concluir, portanto, que o Comped não realiza completamente os bens democráticos de Graham Smith. Deve-se ter em mente que o funcionamento do Conselho se sujeita às diretrizes dos Conselhos Estadual e Nacional.

Em outros termos, o Comped, assim como os demais Conselhos, dependem de diretrizes uniformes e bem estabelecidas, o que possivelmente foi abalado com a política federal de participação social, em 2019.

Além disso, é preciso considerar a própria realidade das entidades que compõem o segmento não governamental do Comped. Isso porque, na realidade, o Conselho é apenas uma das áreas de atuação destas entidades. Ele não é o grande foco das atividades delas. Por isso, pode-se entender a naturalidade com que, em algumas gestões, a participação política da sociedade civil, por exemplo, tenha sido tão deficitária.

Destaca-se, nesse sentido, os mecanismos normativos do Comped. Na teoria, são instrumentos criativos para assegurar, à sociedade civil, o acúmulo de experiência política. Assim, saber manejar o regimento e os recursos do FUNPRED, por exemplo, são saídas fundamentais para um engajamento efetivo do segmento não governamental, em políticas públicas sobre drogas, na cidade de Curitiba/PR.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Debora Cristina R. de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, vol. 32, n. 03, p. 649-679, set.-dez./2017.

BARDDAL, Fabiana Marissa Etzel; TORRES, Ricardo Lobato. Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, e20190045. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190045>.

BASSANI, Carolina Poltronieri; GOMES, Bruno Martins Augusto; PESSALI, Huáscar Fialho. Conselhos Municipais de Turismo e Bens Democráticos: análise comparativa. Curitiba-PR e Belo Horizonte-MG. *Revista Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, v. 12, n. 1, p. 154-168, 2020.

BRAGA, Andréa Luiza Currealinho; PESSALI, Huáscar Fialho. Política urbana e participação: Presença e voz no Conselho da Cidade de Curitiba. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 522-537, set/dez. 2018.

BRAGA, Andréa Luiza Currealinho; PESSALI, Huáscar Fialho. Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro. *Revista Guaju, Matinhos*, v. 1, n. 2, p. 3-22, jul./dez. 2015.

DITTERICH, Rafael Gomes; FREITAS, Rosane Souza; PESSALI, Huáscar Fialho; ZERMIANI, Thabata Cristy. A participação dos conselhos locais de saúde na contratualização de metas na atenção primária à saúde: a experiência de Curitiba, PR. *Revista Interações*, Campo Grande, MS, v. 20, n. 4, p. 1115-1126, out./dez. 2019.

FARIA, Cláudia F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Revista Lua Nova*, São Paulo, nº 49, p. 47-68, jun./2010.

KAMETANI, Marcos Yuiti. O Estado, os Conselhos de Direitos do Estado do Paraná e a sociedade civil. *Revista FAE*, Curitiba, v. 23, n. 1, p. 65-74, jan/jun. 2020.

OLIVEIRA, Gustavo J. de. A extinção de conselhos e fóruns participativos pelo Decreto n. 9.759/19: enfraquecimento da democracia participativa e desdemocratização da Administração federal. *Revista Digital de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 60-79, 2020. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v7i2p60-79

QUINTÃO, Thales Torres. Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa?. *Cadernos da Escola do Legislativo* - e-ISSN: 2595-4539, [S.l.], v. 16, n. 26, p. 53-89, fev. 2019. ISSN 2595-4539.

LAVALLE, Adrian G.; SZWAKO, José. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. *Revista Novos Estudos Cebrap*, n. 99, jul./2014, p. 91-104.

MIGUEL, Luis F. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Revista Lua Nova*, São Paulo, nº 100, p. 83-118, jan.-abr./2010.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática* (tradução por Luiz Paulo Rouanet). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. pp. 9-65.

PEREIRA, Juliano S.; VIEIRA, Reginaldo de S. Democracia participativa: reflexões acerca do surgimento dos conselhos de participação popular no ordenamento jurídico brasileiro. In: WOLKMER, Antonio Carlos; VIEIRA Reginaldo de Souza. *Direitos humanos e sociedade: Volume II*. Criciúma, SC: UNESC, 2020. p. 175-199.

PESSALI, Huáscar Fialho; ROVER, Aires José; SANTOS, Christiane Luiza; SANTOS, Paloma Maria. Os conselhos de saúde e a publicização dos instrumentos de gestão do SUS: uma análise dos portais das capitais brasileiras. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 11, p. 4.389-4.399, 2020.

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

SPAREMBERGER, Cristian; MULLER, Marjorie R.; LOBO, Iann E. Participação e legitimidade nos modelos democráticos: o debate entre C. Pateman e J. Schumpeter. *Revista InterAção*, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 34-43, 2022. DOI: 10.5902/2357797568874.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. *Democracia, representação e participação: uma análise do debate político-partidário sobre a política nacional de participação social*. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, p. 322. 2015.