

CONCITIBA: Análise da democracia participativa na gestão 2014-2016

RESUMO

Fabiana Marissa Etzel Barddal
fbarddal@alunos.utfpr.edu.br
Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Ricardo Lobato Torres
rtorres@utfpr.edu.br
Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Simone Aparecida Polli
simonep.utfpr@gmail.br
Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil

Em Curitiba, um dos conselhos gestores de políticas públicas responsáveis pela interação dialógica entre poder público e sociedade civil no planejamento urbano é o Conselho Municipal da Cidade de Curitiba - CONCITIBA; um órgão colegiado com fins de formulação, elaboração e acompanhamento da política urbana municipal, objetivando a gestão democrática da cidade. O propósito do estudo foi apresentar o panorama do CONCITIBA, na gestão 2014-2016, com vistas a verificar se o conselho está cumprindo com suas funções fundamentadas na democracia participativa e no direito à cidade, e conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade. O mapeamento foi realizado por meio de dados coletados no site institucional do Conselho, envolvendo análise das legislações, da composição e funções do conselho, das atas e listas de comparecimento nas reuniões e das resoluções. As análises permitiram concluir que o CONCITIBA é uma instituição com potencial para a democracia participativa, porém, esta participação tem acontecido de maneira mais enfática por determinados atores, com predominância do poder público e de alguns poucos grupos específicos da sociedade civil. Isto pode facilitar que o governo municipal mantenha o controle sobre as políticas públicas, pertinentes ao CONCITIBA, conforme seu interesse, tendo o Conselho apenas como um espaço de caráter meramente ratificador.

PALAVRAS-CHAVE: Política urbana. Democracia participativa. Direito à cidade. CONCITIBA.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem se destacado no cenário mundial ao se apresentar, nas últimas três décadas, como um campo fértil de participação democrática nas diferentes esferas governamentais. A presença da sociedade civil na arena governamental passou a ter destaque na década de 1990, quando se ampliaram as possibilidades de participação social por diferentes mecanismos e canais institucionais, com destaque para: conferências de políticas setoriais, conselhos gestores de políticas públicas, audiências públicas, orçamento participativo (SANTIN, PANDOLFO, 2017; AVRITZER, RAMOS, 2016; GOHN, 2016; DIEGUES, 2013; SANTOS JR, RIBEIRO, AZEVEDO, 2004).

Na gestão urbana, o marco legal teve impulso com a promulgação da Constituição Federal do Brasil em 1988 (CF/1988), mais especificamente nos artigos 182 e 183, seguida da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Em 2003, foi instituído o Ministério das Cidades, e em 2004 publicou-se o Decreto Federal nº 5.31/2004 que, tendo em vista o disposto no Estatuto da Cidade (EC), estabelece a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades (BRASIL, 2004). Este ato legal foi revogado pelo Decreto Federal nº 5.790/2006, que dispõe sobre o mesmo teor e em vigor até o momento (BRASIL, 2006).

Ao prever legalmente a ampliação da participação social possibilita-se a interação entre poder público e sociedade civil no processo de elaboração, implementação, acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, além da fiscalização das políticas públicas. Esta interlocução entre poder público e cidadãos ocorre por meio da descentralização administrativa da gestão pública e é denominada, no campo das Ciências Sociais, como Governança Democrática (BRASIL, 2001; GOHN, 2016; DAGNINO, TEIXEIRA, 2014; BARROS, CARVALHO, MONTANDON, 2010; MOURA, 2009; SANTOS JR, RIBEIRO, AZEVEDO, 2004). Os conselhos gestores de política públicas, um dos possíveis desenhos institucionais de democracia participativa, são instrumentos que possibilitam a participação e a representação da sociedade civil, também, nas políticas públicas de gestão urbana. Sua origem pode ser resultante tanto das demandas da sociedade civil como de decisões governamentais (GOULART, TERCI, OTERO, 2015; FERNANDES, 2010; SANTOS JR, RIBEIRO, AZEVEDO, 2004).

Neste contexto, o artigo pretende apresentar uma reflexão entre a teoria e a prática do planejamento e gestão urbana, pelos vieses da democracia participativa e do direito à cidade, fomentando descobertas e discussões, e norteando-se pela seguinte problematização: em que medida o Conselho Municipal da Cidade de Curitiba (doravante CONCITIBA), na gestão 2014-2016, permite a participação ativa e a influência dos cidadãos nas tomadas de decisões que envolvem a temática urbana no município, conforme preconizado pelo novo marco legal: o Estatuto da Cidade?

Para tanto, foi realizado um estudo de caso envolvendo o CONCITIBA por meio de metodologia qualitativa de análise dos dados, segundo composição dos membros e atribuições do conselho: (1) nas legislações que possam informar sobre a composição do conselho, suas competências/funções, (2) atas e (3) listas de comparecimento nas reuniões ordinárias e extraordinárias, e no (4) relatório da Conferência da Cidade de Curitiba-2016. O objetivo foi verificar se o conselho está

desempenhando suas competências/funções viabilizando a participação ativa dos cidadãos, respaldada na democracia participativa e no direito à cidade.

A pesquisa justifica-se por disponibilizar contribuição prática com vistas a agregar reflexões sobre o panorama da presença da sociedade civil no CONCITIBA, pretendendo contribuir com o aprimoramento do funcionamento deste conselho, e dos demais conselhos gestores, em prol da igualdade na participação, diálogo e tomada de decisão sobre as políticas públicas. Trata-se de uma contribuição para a gestão urbana, uma área estratégica no caso dos municípios e de qualquer país em desenvolvimento. Cabe aos gestores públicos se apropriarem dos estudos disponíveis sobre a temática, permitindo uma atuação condizente com o Estatuto da Cidade, e atendendo aos interesses da sociedade curitibana.

O artigo está organizado em mais quatro sessões: o referencial teórico que aborda as relações entre o direito à cidade e a política urbana no Brasil, entre a política urbana e a democracia participativa no Brasil, e entre o CONCITIBA e o planejamento democrático em Curitiba; na sequência estão a metodologia que norteia a pesquisa, os resultados e discussões, finalizando com as conclusões do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O direito à cidade e a política urbana no Brasil

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), desde 1950 a população urbana no Brasil vem aumentando. Em seu último censo divulgado em 2010, aproximadamente 85% da população brasileira vive nas cidades (BRAGA, PESSALI, 2015; IBGE, 2010). Este crescimento acelerado se traduz em uma construção desigual das cidades, reproduzindo um quadro de injustiças e desigualdades sociais, observada na segregação socioespacial, nos problemas de infraestrutura, na precariedade habitacional, na degradação ambiental, entre outras situações (BRAGA, PESSALI, 2015).

Esse cenário é o oposto ao defendido por teóricos sociais como Lefebvre (1991), Harvey (1996) e Milton Santos (2000). Para o primeiro, a cidade é "(...) um objeto espacial que ocupa um lugar e uma situação, a construção das cidades está relacionada à materialidade resultante das práticas sociais: é a realidade presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico" (LEFEBVRE, 1991, p. 65). É o espaço onde as pessoas vivem, moram, trabalham, circulam, transformando e arquitetando o ambiente conforme suas necessidades e interesses (BRAGA, PESSALI, 2015; LEFEBVRE, 1991).

David Harvey compreende o processo de criação da cidade como produto e condição de processos sociais de transformação, influenciados pelo capitalismo. Os direitos da propriedade privada e a taxa de lucro superam todas as outras noções de direito, inclusive o direito à cidade (HARVEY, 1996).

Para Milton Santos (2000), a cidade é o resultado de três processos: globalização, urbanização e polarização das condições socioeconômicas humanas. Trata-se de um plano local envolvido por uma conjuntura sistêmica injusta e desigual que reflete a racionalidade dos poderes econômico e político hegemônicos, sendo injusta principalmente para as minorias marginalizadas e

populações pobres. O espaço urbano é entendido como lugar de vida cotidiana e de relações sociais, econômicas, políticas e jurídicas (MOREIRA, DANTAS, MARTINS, 2015).

Assim, a cidade é resultante das alterações produzidas pelo homem no meio ambiente, transformando-o em espaço de convivência social das pessoas. Demandando especial atenção do Estado, a cidade deve ser dotada de certa infraestrutura e composta por bens e serviços públicos como meios necessários para promover o acesso aos recursos urbanos, o bem-estar, e a garantia dos direitos fundamentais de seus habitantes. Envolve a definição de que tipo de cidade os indivíduos desejam, fundamentada nas variantes de vínculos sociais, estilos de vida, relacionamentos com a natureza, tecnologias, e valores estéticos (HARVEY, 2013; REIS, VENÂNCIO, 2016; MOREIRA, DANTAS, MARTINS, 2015). Para Harvey (2013), se a cidade não se encontra alinhada a esses anseios, ela precisa ser repensada em direção a uma mudança social. Essa liberdade dos indivíduos de se fazer e refazer, bem como à cidade, é um dos mais preciosos de todos os direitos humanos, mas também um dos mais negligenciados.

Neste contexto, o direito à cidade é a essência que inspira a construção de uma nova sociedade urbana, mesmo que ainda virtual neste momento. Para tanto, é necessário refletir sobre o urbano, sobre a sociedade urbana, o espaço diferencial e a necessidade de materializá-los em práxis socioespacial, para a realização de uma sociedade urbana diferenciada (LEFEBVRE, 1999). Esta é a contribuição de Lefebvre no processo de pensar a transformação do espaço urbano, por meio da defesa do direito à cidade, aproximando teoria e prática. Estas ideias tratam-se de virtualidades (ou utopia) com possíveis chances de se tornarem realidade, sendo dependentes das lutas sociais e/ou da práxis urbana (COSTA, 2013).

Para Lefebvre (1991) o debate do direito à cidade reverbera no direito à vida urbana, transformada e renovada. Traduz-se no direito à não exclusão dos indivíduos dos benefícios e qualidades da vida urbana, ao acesso aos bens urbanos, e na possibilidade de intervenção nas decisões sobre o espaço em que habitam (BRAGA, PESSALI, 2015). Essa concepção recebe de Harvey uma análise complementar:

O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Aliás, com frequência, não se trata de um direito individual uma vez que esta transformação depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. (HARVEY, 2013, p. 28).

Diante destas reflexões, Santos Jr (2007), ainda muito pertinente em 2017, retrata o cenário das cidades brasileiras como espaço de desigualdades profundas no que se refere aos padrões da qualidade de vida, inclusão social e cidadania. Estas características são retratadas no aumento populacional dos municípios, periferação das grandes metrópoles, loteamentos irregulares e expansão das favelas. Como contraste está o aparecimento de condomínios fechados de classe média nestas periferias, o que acentua a heterogeneidade, complexidade e desigualdade do espaço urbano.

A percepção mais acentuada da necessidade de superação desse quadro pode ser observada a partir da CF/1988, a qual já contemplava a premência de uma política de desenvolvimento urbano em seu artigo 182. O objetivo era garantir o bem-estar de seus habitantes e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, por meio da ampliação dos Planos Diretores. O artigo 183 trata do usucapião urbano e, indiretamente da probabilidade de ampliação da validade das ocupações no Brasil (BRAGA, PESSALI, 2015; SANTOS JR, 2007; BRASIL, 1988).

Para regulamentar esses artigos constitucionais, em 2001, após discussões e acordos políticos, foi instituída a Lei Federal nº 10.257 conhecida como Estatuto da Cidade. Esta lei estabelece diretrizes gerais da política urbana, tais como: definição dos instrumentos urbanísticos; prevê maior poder de controle do governo pela sociedade civil, sobre a organização urbana; obrigatoriedade da participação social no processo de planejamento das cidades (SANTIN, PANDOLFO, 2017; REIS, VENÂNCIO, 2016; BRAGA, PESSALI, 2015; BARROS, CARVALHO, MONTANDON, 2010; FERNANDES, 2010).

Assim, os marcos legais da garantia de inserção do cidadão na construção da política urbana no Brasil foram a CF/1988 e o Estatuto da Cidade. Cronologicamente, até chegar a estas legislações, observaram-se duas fases distintas na forma de gerenciamento da cidade, as quais vão do final da década de 1980 até início deste século: centralismo autoritário e descentralização do planejamento e gestão urbana, esta última caracterizada pela participação da sociedade civil nas discussões e deliberações da gestão pública. As premissas da democracia representativa e participativa passam a controlar tanto a Administração Pública como a gestão das políticas públicas, a utilização de recursos públicos e a definição de prioridades de investimentos na área social, objetivando reverter a desigualdade social (MOURA, 2009).

Embora a competência legislativa seja concorrente, exigindo cooperação entre as três esferas governamentais, o EC define diretrizes a serem seguidas e desenvolvidas pelos municípios. A intenção é descentralizar a competência política urbana, consolidando e fortalecendo o papel dos municípios no planejamento, desenvolvimento sustentável e gestão das cidades. O objetivo é a garantia de cidades mais justas, onde todos os cidadãos possam desfrutar dos benefícios da urbanização, da função social da propriedade urbana e o direito à cidade. Para isso, o planejamento municipal deve contemplar os planejamentos orçamentário, urbano, ambiental, setorial, além do planejamento do desenvolvimento econômico e social, por meio de uma gestão orçamentária participativa e aberta a todos os cidadãos (REIS, VENÂNCIO, 2016; BARROS, CARVALHO, MONTANDON, 2010; MOURA, 2009; SANTOS JR, 2007).

Como principal instrumento instituído pelo EC está o Plano Diretor, o qual reúne outros instrumentos para que cada porção do município cumpra com sua função social, enfrentando os problemas urbanos em sua totalidade. O EC assume um enfoque holístico, ou seja, compreendendo as áreas rurais, as áreas de preservação ambiental, as comunidades tradicionais, os recursos hídricos, etc. Para que isso se concretize, a elaboração e implementação do Plano Diretor deve ser norteadas pela participação ativa do cidadão e de diversos segmentos da sociedade. Denomina-se Plano Diretor Participativo quando este é garantido pelo poder público municipal ao possibilitar: a constituição de conselhos com ampla participação para controle e deliberação, o acompanhamento de fóruns e

conferências, as discussões locais, consultas e audiências públicas, e a transparência nas ações e informações (GOULART, TERCI, OTERO, 2015; MOREIRA, DANTAS, MARTINS, 2015; BARROS, CARVALHO, MONTANDON, 2010; MARICATO, 2010; MOURA, 2009; BRASIL, 2001).

Buscando dar uma resposta, agora institucional, à ausência de uma política nacional de desenvolvimento consciente e objetivando cidades democráticas e sustentáveis, em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, com uma concepção de intersectorialidade urbana (BRAGA, PESSALI, 2017; MOURA, 2009; SANTOS JR, 2007):

Após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, ocorreu a I Conferência da Cidade e nessa conferência foi indicada a criação do Conselho das Cidades – Concidades. Essas instituições deram início à construção de uma estrutura normativa e representativa na política nacional de desenvolvimento urbano. O Ministério das Cidades, a Conferência das Cidades e o Concidades davam início à estrutura que previa o desenvolvimento da política urbana no Brasil. (BRAGA, PESSALI, 2017, p. 16).

Em 2005, iniciou-se a campanha pelo Plano Diretor Participativo e, já em 2006, atingiu mais de 10 mil pessoas mobilizadas em 250 oficinas em quase 1.600 municípios brasileiros. Uma nova concepção de planejamento urbano, mesmo que embrionariamente, estava se disseminando (SANTOS JR, 2007).

Embora o EC tenha sido um marco importante para o desenvolvimento de políticas urbanas no Brasil, foi caracterizado como um processo complexo e cercado por contradições, pois "(...) o texto legal, embora fundamental, não é suficiente para resolver problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual na qual os direitos, como por exemplo, os direitos à cidade ou à moradia legal, não são assegurados para a maioria da população." (MARICATO, 2010, p.5). Ainda assim, o EC anuncia um novo futuro, e os esforços devem direcionar para colocá-lo em prática envolvendo o poder público e a sociedade civil (BRAGA, PESSALI, 2015; MARICATO, 2010; SANTOS JR, 2007). Isto para evitar a segregação espacial, as desigualdades urbanísticas e o crescimento urbano desordenado, rumo à construção de uma cidade que sirva a toda a população (MOREIRA, DANTAS, MARTINS, 2015), pois conforme Moura (2009, p. 58) "sem gestão democrática não há garantia do direito pleno à cidade justa e sustentável."

Na prática, as definições e princípios estabelecidos legalmente se concretizam por meio da política urbana, isto é, da política pública sobre a cidade num processo dinâmico que envolve "(i) formação de agenda; (ii) plano de governo; (iii) processo de tomada de decisões; (iv) implementação e (v) avaliação da política." (BRAGA, PESSALI, 2015, p.16).

2.2 Política urbana e democracia participativa no Brasil

Grande parte do século XX foi ocupado pela crença de que a forma representativa de democracia seria a forma ideal para assegurar a liberdade e igualdade de todos os cidadãos, porém, no final deste mesmo século passou-se a perceber uma crise envolvendo este modelo de democracia. Os mecanismos e instituições da democracia representativa não são mais suficientes para atender

os anseios do mundo moderno, apresentando-se significativamente limitados e insuficientes, embora necessários à garantia de um regime político efetivamente democrático (MEDEIROS, 2014).

Como consequência da democracia representativa e seus representantes não conseguirem identificar e responder às demandas da sociedade e, a democracia direta parecer impossível, começa a se formar o conceito de democracia participativa, que se caracteriza como uma forma semidireta de democracia, configurando-se entre a direta e a representativa. Embora aproxime os representados da arena política, não desconsidera seus representantes (MEDEIROS, 2014).

Inicialmente é necessário esclarecer que existem diferentes formas de participação do cidadão na construção da cidade e do espaço urbano. Henri Lefebvre (1991) em seu livro *O Direito à Cidade* traz uma das possíveis reflexões sobre a participação cidadã no processo contínuo de recriação da cidade. Este autor defende a participação mais ampla, espontânea e direta, por meio da prática cotidiana do espaço ou por intervenções esporádicas, não mencionando a participação organizada e institucionalizada.

David Harvey (2013) compartilha desta ideologia defendendo que, aqueles que são aliados do poder de decisão sobre a criação da cidade, se mobilizem ocupando as ruas, reorganizando e reapropriando espaços e formas locais, por meio da ação direta. Para este teórico, a descentralização de poder, ou a esfera pública de participação democrática disponibilizada pelo neoliberalismo não cumprem totalmente com seu papel. Torna-se necessário imaginar uma cidade mais inclusiva, que disponibilize não apenas o acesso ao que já existe, mas também o direito ativo de construir uma cidade diferente, de acordo com as necessidades coletivas.

Sem excluir estas contribuições fundamentais e sim buscar uma complementaridade, no Brasil, o EC representa um avanço legal para a participação da sociedade na gestão democrática urbana. As decisões sobre o futuro das cidades não podem depender apenas da boa vontade de alguns cidadãos mobilizados, nem tão pouco da democracia representativa das câmaras de vereadores. O EC estabelece que as pessoas afetadas pelas ações e investimentos públicos sejam envolvidas diretamente, garantindo instâncias efetivamente consultivas e deliberativas para o planejamento urbano e para a alocação de recursos públicos (REIS, VENÂNCIO, 2016; BRAGA, PESSALI, 2015; MOREIRA, DANTAS, MARTINS, 2015; BARROS, CARVALHO, MONTANDON, 2010).

Conforme pode ser constatado no artigo 2º, inciso II do EC, a política urbana deve ser exercida com "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;" (BRASIL, 2001). Mais especificamente no Capítulo IV, o EC trata da gestão democrática da cidade, elencando diversificados instrumentos que propiciem a participação do cidadão nos processos decisórios: a criação e o funcionamento de conselhos, a realização de conferências municipais de política urbana e a realização de audiências e consultas públicas, iniciativas populares e projetos de desenvolvimento urbano, nas três esferas governamentais. Estes canais participativos têm o objetivo de impedir que as cidades resultem de um modelo planejado apenas por detentores de poderes econômicos capazes de

influenciar as decisões políticas (SANTIN, PANDOLFO, 2017; REIS, VENÂNCIO, 2016; BRAGA, PESSALI, 2015; MOREIRA, DANTAS, MARTINS, 2015; BARROS, CARVALHO, MONTANDON, 2010; SANTOS JR, 2007).

Para Santin e Pandolfo (2017), o exercício do poder político tem a possibilidade de conjugar instituições participativas com instituições representativas, para uma relação dialógica entre sociedade civil e poder público. Isto é necessário, pois na democracia representativa os cidadãos não produzem democracia. São apenas consumidores, a recepcionam, e jamais serão produtores. Os representantes são necessários, mas devem fundamentar e legitimar suas decisões na opinião e demanda dos cidadãos.

Adota-se como definição de participação para este estudo como uma forma de exercício do poder, o resultado do papel ativo do cidadão por meio da interação e da influência no processo de tomada de decisão pública. A participação assim caracterizada tende a gerar cooperação, integração entre Estado e sociedade e comprometimento com as decisões. É participando que o cidadão passa a tomar parte e ter parte no ambiente em que está inserido, habilitando e capacitando-se cada vez mais à participação. Não se trata da substituição do Estado, mas sim de uma luta para que este cumpra seu dever (SANTIN, PANDOLFO, 2017; GOHN, 2016; SECCHI, FEIJÓ E ITO, 2015; MEDEIROS, 2014; DIEGUES, 2013).

Exercendo sua cidadania, os indivíduos passam a contribuir com o desenvolvimento do meio urbano objetivando alcançar níveis adequados de preservação do meio ambiente e inclusão social, por exemplo. A participação da sociedade na elaboração e fiscalização das decisões tomadas pelo poder público coloca em prática o Estado Democrático de Direito, implicando na elaboração de políticas públicas que sejam condizentes com os anseios da sociedade e com a realidade (REIS, VENÂNCIO, 2016).

Isso não quer dizer que a participação indireta ou representativa, prevista na CF/1988, deva ser afastada, mas a participação direta do cidadão também se mostra imprescindível para direcionar a ação do poder público. Canais de participação como conselhos, audiências, orçamentos participativos e conferências referem-se a um modelo de participação na gestão pública caracterizado pela combinação da democracia participativa com a democracia representativa. Estudos têm demonstrado que a participação não substitui, no entanto, reconfigura a representação (SANTIN, PANDOLFO, 2017; REIS, VENÂNCIO, 2016; SANTOS JR, 2007).

Possivelmente, esses sejam caminhos alternativos para reverter a apatia dos brasileiros à vida política do país, tão bem retratada no estudo de Oliveira, Catapan e Vicentin (2015) no caso das eleições. Outros estudos, entre eles o de Santin e Pandolfo (2017) e o de Medeiros (2014), revelam resistência da sociedade civil e do poder público em efetivar a participação na gestão pública brasileira.

No caso da sociedade, a resistência seria motivada pelo desinteresse dos cidadãos nas questões políticas e também, pela falta de tradição participativa. Estes desafios podem fazer com que as instituições de democracia participativa sejam ocupadas por grupos de interesses ligados ao governo em questão, tornando estes canais como mecanismo legitimador das decisões dos que estão próximos ao poder (SANTIN, PANDOLFO, 2017).

Em relação ao poder público, é necessário vontade política para a implementação e funcionamento de canais dialógicos responsáveis por viabilizar a integração entre o governo e os variados segmentos da sociedade. Assim, ampliam-se as chances de participação e deliberação nas diversas fases do planejamento das políticas públicas a serem adotadas nas três esferas de governo (MEDEIROS, 2014).

Os conselhos gestores são canais de participação ligados ao Poder Executivo brasileiro, tendo a capacidade de discutir e deliberar sobre assuntos referentes à sua temática, buscando otimizar as definições das políticas públicas. São órgãos colegiados, autorizados ou criados legalmente, compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, descentralizando o poder de decisão e aproximando a sociedade da gestão das políticas públicas (formalização, implementação, avaliação e controle), e para as responsabilidades inclusive. Possibilita-se, assim que a agenda de governo seja integrada pelos interesses e necessidades coletivos da sociedade (SANTIN, PANDOLFO, 2017). Porém, para estes autores,

Não se pode negar que os conselhos gestores representam uma inovação na gestão das políticas públicas no Brasil. Impossível seria afirmar o seu futuro sem que o país passe por um tempo de experimento e amadurecimento do instituto. Somente a sua existência formal não é suficiente para concluir se, de fato, os conselhos serão instrumentos de transformação democrática, capazes de criar uma nova relação entre sociedade civil e Estado, mudando a tendência clientelista e assistencialista da política atual, que cerceia a democracia e restringe inovações. (SANTIN, PANDOLFO, 2017, p. 123).

Apesar dos aparatos legais estarem à disposição, ainda se encontram dificuldades para o funcionamento efetivo dos variados instrumentos de democracia participativa, sendo preciso considerar que apenas a previsão legal não é suficiente para garantir a existência, tão pouco a eficiência, destas instituições. A construção e a transformação das cidades passam pela burocracia e pela gestão do território, e estas são influenciadas por variados setores empresariais, pelos partidos políticos e mandatos parlamentares, enfim, uma teia espessa de relacionamentos com interesses muitas vezes conflitantes (SANTIN, PANDOLFO, 2017; BRAGA, PESSALI, 2015; SANTOS JR, 2007).

2.3 CONCITIBA e o planejamento democrático em Curitiba

Em Curitiba, um dos canais com potencialidade para a democracia participativa institucionalizada e voltada à política urbana é o Conselho Municipal da Cidade de Curitiba (CONCITIBA). Trata-se de uma das possibilidades de relação direta entre o poder público municipal e a sociedade civil, implementado por meio da Lei nº 12.579, de 18 de dezembro de 2007. Importante destacar que, embora o CONCITIBA tenha a previsão de integração de ações voltadas para a política urbana, existem outros conselhos que envolvem a política e o planejamento urbano e, de acordo com o Conselho Nacional das Cidades (Concidades), os espaços instituídos tratam distintamente de temas que deveriam estar integrados às discussões do CONCITIBA (BRAGA, 2017).

O CONCITIBA teve sua origem nas determinações de âmbito nacional envolvendo as normatizações do Concidades e leis federais. É um órgão colegiado de política urbana, com fins de formulação, elaboração e acompanhamento da política urbana municipal, objetivando a gestão democrática da cidade de Curitiba, estando vinculado por linha de tutela e subordinação ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) (CURITIBA, 2007). Como competências, o art. 2º da lei de criação do CONCITIBA estabelece:

I - propor, acompanhar, fiscalizar e avaliar a implementação do Plano Diretor de Curitiba, bem como dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano dele decorrentes;

II - apresentar, apreciar e avaliar propostas de revisão e adequação do Plano Diretor de Curitiba e da legislação urbanística a ele referente;

III - apresentar, apreciar e avaliar propostas relativas a operações urbanas consorciadas e outras propostas de projetos de lei com interesse urbanístico;

IV - sugerir ao Poder Executivo adequações em objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos municipais, com vistas ao planejamento e desenvolvimento urbano mais justo e sustentável;

V - propor, apreciar e avaliar projetos de lei e medidas administrativas que possam ter repercussão no desenvolvimento urbano, na sustentabilidade e na equidade do Município;

VI - apresentar, apreciar e avaliar propostas de alteração na legislação urbanística, previamente ao momento de sua modificação ou revisão;

VII - coordenar, supervisionar, promover e avaliar as Conferências Municipais da Cidade de Curitiba, consoante aos cronogramas das Conferências Nacionais das Cidades. (Redação dada pela Lei nº 14314/2013). (CURITIBA, 2007).

Ao que se refere aos representantes/conselheiros, a legislação estabelece que a escolha destes seja por meio de eleições realizadas no âmbito da Conferência das Cidades e indicações diretas do Prefeito, neste último caso para os representantes da área governamental, objetivando preencher os assentos assim definidos:

Art. 3º A composição do Conselho da Cidade de Curitiba - CONCITIBA será de 1 presidente e 32 membros titulares e respectivos suplentes, distribuídos nos seguintes segmentos:

I - 13 representantes do Poder Público Municipal, sendo 11 do Poder Executivo Municipal, de livre escolha do Prefeito, e 2 do Poder Legislativo Municipal, indicados pelo Presidente da Câmara;

II - 8 representantes dos movimentos populares com atuação na área de desenvolvimento urbano;

III - 3 representantes dos trabalhadores, por suas entidades sindicais, com atuação na área de desenvolvimento urbano;

IV - 3 representantes dos empresários relacionados à produção, fomento e ao financiamento do desenvolvimento urbano;

V - 3 representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais com atuação na área de desenvolvimento urbano;

VI - 2 representantes de organizações não-governamentais com atuação na área de desenvolvimento urbano. (CURITIBA, 2007).

O Regimento Interno do conselho, oficializado pela Resolução nº 16/2011, estabelece que durante as reuniões do conselho, os titulares terão direito à voz e voto e os suplentes sempre terão direito à voz. O direito ao voto do suplente acontecerá apenas na ausência ou impedimento do seu titular. Também está prevista a participação de observadores com direito à voz, desde que aprovada pela maioria simples dos conselheiros. Estas reuniões serão preferencialmente gravadas para registro em atas, que devem ser disponibilizadas na página eletrônica do conselho, conferindo publicidade e transparência às ações do conselho (CONCITIBA, 2011). Mais à frente poderá ser notado que a publicidade das atas deixa a desejar.

De acordo com a lei de criação do conselho, este também é responsável por promover, coordenar, supervisionar e avaliar as Conferências Municipais da Cidade de Curitiba. Esta é mais uma alternativa para possibilitar a relação direta entre o poder público e o cidadão. Neste tocante, já foram promovidas seis Conferências Municipais da Cidade, sendo que a primeira foi convocada pela sociedade civil em 2013. A 2ª Conferência ocorreu em 2005, e teve como resultado a demanda de criação do Conselho da Cidade de Curitiba, em um prazo de 120 dias, o que não aconteceu. Em 2007 houve a 3ª Conferência (BRAGA, 2017; CONCITIBA, 2017), a qual foi impugnada:

Houve sua impugnação no âmbito estadual e no Conselho Nacional por denúncia de representantes de movimentos sociais e entidades da sociedade civil, pautada em: (a) falta de divulgação e cumprimento dos períodos estabelecidos pelos regulamentos; (b) impedimento da participação dos movimentos sociais, pois lhes era exigido estatuto e ata de fundação; e (c) indicativo de desrespeito ao regimento durante a Conferência. Nessa Conferência foi assinado o decreto que assegurava a criação do Conselho Municipal da Cidade de Curitiba. (BRAGA, 2017, p. 9).

A 4ª Conferência, em 2009, foi a primeira organizada pelo CONCITIBA, seguida pela 5ª Conferência em 2013, quando foi indicada a articulação de funcionamento do CONCITIBA aos demais conselhos setoriais pertinentes à política urbana, e com a proposta de caráter deliberativo. Em 2016 houve a 6ª Conferência que teve como foco a avaliação das últimas ações do município sobre a política urbana (BRAGA, 2017).

Tanto o Conselho quanto as Conferências possibilitam, legalmente, a participação social direta da sociedade civil. Esta característica pode ser capaz de integrar iniciativas públicas e privadas municipais no âmbito da política urbana, condizendo com a participação democrática preconizada no EC e com o direito à cidade. No entanto, a práxis do CONCITIBA precisa ser analisada para que seja

possível estabelecer o real panorama da participação dos cidadãos nas atividades relacionadas à política urbana de Curitiba.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa que originou este artigo desenvolveu-se em três fases. A primeira referiu-se à fundamentação teórica. A segunda tratou da coleta de dados disponíveis no site do CONCITIBA (<http://concitiba.ippuc.org.br>), no período compreendido entre os meses de agosto e setembro de 2017. Os dados tratavam sobre as possibilidades de garantia da participação ativa e democrática, realizando-se análise documental das legislações pertinentes ao Conselho, além da análise de outras informações disponíveis como atas e lista de presença nas reuniões. A terceira fase contemplou a articulação entre a fundamentação teórica e os dados coletados sobre o conselho, discutindo sobre a possibilidade de garantia da participação ativa dos cidadãos, ou seja, sobre a democracia participativa e o direito à cidade, promovido por esta instituição. A análise e a discussão são apresentadas por meio da exposição descritiva dos dados obtidos utilizando-se quadros, seguidos de suas explicações.

Optou-se pela coleta de dados no site do CONCITIBA devido ao entendimento de que, geralmente, ao se viabilizar este tipo de canal de comunicação, a instituição tenha o interesse de disponibilizar informações atualizadas a um grande número de interessados.

Além de facilitar a busca por informações, o site é um instrumento que pode colaborar com a publicização e transparência das ações do Conselho, em acordo com a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (BRASIL, 2011).

O município de Curitiba possui ainda a Lei Municipal nº 14.182/2012, tratando da necessidade de transparência e publicidade dos objetivos e atos dos conselhos de políticas públicas municipais (CURITIBA, 2012).

Buscaram-se dados objetivando identificar a presença e atuação da sociedade civil tanto nas reuniões plenárias do CONCITIBA, na gestão 2014-2016, como na Conferência da Cidade de Curitiba em 2016, sendo estes dados compilados em quadros e disponibilizados no artigo.

Em relação à classificação metodológica da pesquisa, a definição da metodologia adotada para este artigo está baseada no autor Prodanov e Freitas (2013). Segundo suas definições, a metodologia do presente projeto caracteriza-se, do ponto de vista da natureza, como uma pesquisa aplicada uma vez que “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.” (PRODANOV, FREITAS, 2013:51). Especificamente desta pesquisa, envolve disponibilizar um panorama do CONCITIBA, sob a óptica da participação ativa da sociedade civil e do direito à cidade.

Do ponto de vista dos objetivos, classifica-se como descritiva. Neste caso, o pesquisador observa, registra e analisa os dados, sem manipulá-los, ou seja, sem interferência do pesquisador (PRODANOV, FREITAS, 2013). Neste estudo, diagnosticar a composição organizacional, a presença dos representantes nas reuniões plenárias e as deliberações nelas ocorridas, a fim de verificar se a participação democrática e as funções e/ou competências estão se concretizando no CONCITIBA.

Quanto aos procedimentos técnicos, ou seja, a maneira pela qual os dados necessários para a elaboração da pesquisa foram obtidos, trata-se de um estudo de caso que tem como objeto o estudo aprofundado de um ou poucos objetos, permitindo amplo e detalhado conhecimento. Foi realizada, primeiramente, pesquisa bibliográfica sobre o tema a fim de ter um embasamento sobre o problema, quais estudos já foram realizados a este respeito e quais as opiniões já estabelecidas sobre o assunto (PRODANOV, FREITAS, 2013). Em seguida, realizou-se a coleta dos dados por meio de análise documental, a qual compreendeu as legislações, atas e listas de presença nas reuniões do conselho.

Por fim, de acordo com a abordagem do problema, o estudo foi realizado utilizando-se a metodologia qualitativa de análise, na qual a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são fundamentais em seu processo (PRODANOV, FREITAS, 2013), sendo que a metodologia qualitativa de análise de dados foi realizada segundo composição dos membros e atribuições do CONCITIBA.

Na próxima seção, concomitante aos resultados, estão disponíveis informações sobre a origem dos dados obtidos e como foram procedidas as análises dos conteúdos disponíveis.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O site do CONCITIBA disponibiliza informações sobre: as competências, os conselheiros, as conferências, legislação, resoluções, reuniões e atas, câmaras técnicas, contato, entre outras (CONCITIBA, 2017). Para viabilizar a apresentação de um panorama sobre a democracia participativa e o direito à cidade na gestão 2014-2016, foram analisados documentos conforme apresenta o Quadro 1:

Quadro 1 - Documentos analisados

Documento	Quantidade
Atas das reuniões plenárias	14
Legislação	8
Listas de comparecimento reuniões ordinárias	11
Listas de comparecimento reuniões extraordinárias	02
Resoluções relacionadas à política urbana	02
Resoluções relacionadas a assuntos organizativos	10
Relatório da Conferência da Cidade de Curitiba 2016	Ausente

Fonte: elaboração própria com base em informações constantes no site do CONCITIBA, 2018.

Algumas dificuldades foram encontradas na coleta de dados no site do CONCITIBA: ausência de atas e listas de comparecimento a partir de abril de 2016; resoluções a partir de julho de 2016; informações sobre as Câmaras Temáticas restringem-se ao ano de 2014; ausência do relatório da Conferência da Cidade de Curitiba 2016. O fato do ano de 2016 ter sido ano eleitoral para os cargos municipais pode ter deixado mais lenta a atuação do Conselho, não disponibilizando as discussões, evidenciando a falta de transparência no site no período mencionado.

De acordo com a Lei nº 12.579/2007, lei de implementação do CONCITIBA, o Conselho será formado por 1 presidente e 32 membros. Destes, 13 representantes são do poder público, dos quais 11 são do Poder Executivo e indicados pelo Prefeito e, 2 do Poder Legislativo indicados pelo Presidente da Câmara Municipal, todos com seus respectivos suplentes. A área não governamental tem os outros 19 assentos assegurados, também com suplentes, sendo de segmentos que atuam diretamente com o desenvolvimento urbano. As instituições que compõem o Conselho estão ligadas às temáticas de habitação e serviços urbanos coletivos; infraestrutura e saneamento ambiental; mobilidade; legislação urbanística (CURITIBA, 2007). A gestão 2014-2016 ficou composta conforme o Quadro 2 (em anexo), ressaltando-se porém, que o quadro foi elaborado visando destacar as instituições representantes e não o indivíduo, pois esta é a intenção da democracia representativa que será efetivada na prática conselheirista em defesa do interesse coletivo e de seus representados.

Santin e Pandolfo (2017) defendem que "quanto maior o percentual de composição de representantes da sociedade civil nos conselhos, mais autênticos e ao encontro do princípio constitucional da participação popular se amoldam" (SANTIN, PANDOLFO, 2017, p. 115). As autoras ressaltam ainda que isto não afronta o princípio da divisão e da harmonia dos poderes, uma vez que a última decisão encontra-se nas mãos do titular da secretaria ou órgão a que o conselho está vinculado. Este titular poderá recorrer e até anular determinada deliberação caso este seja ilegal ou contrário aos princípios da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Para verificar a presença da sociedade civil nas reuniões do CONCITIBA, na gestão 2014-2016, realizou-se um levantamento nas listas de comparecimento, sendo os dados coletados e tabulados em planilha, e após transferidos para a apresentação em formatação de quadro. Os participantes das reuniões foram classificados em três categorias: conselheiros, observadores da sociedade civil e observadores do poder público, conforme pode ser observado no Quadro 3:

Quadro 3 - Número de comparecimentos nas reuniões plenárias do CONCITIBA, na gestão 2014-2016.

Data da reunião	Comparecimentos			
	Conselheiros		Observadores da sociedade civil	Observadores do poder público
	Governo	Sociedade		
29ª Reunião Ordinária - 27/03/14	12	20	3	6
30ª Reunião Ordinária - 29/05/14	10	15	5	9
31ª Reunião Ordinária - 24/07/14	12	18	10	16
32ª Reunião Ordinária - 21/08/14	12	7	8	13
33ª Reunião Ordinária - 13/11/14	16	12	0	7
34ª Reunião Ordinária - 11/12/14	10	10	0	4
35ª Reunião Ordinária - 26/03/15	13	22	2	6
36ª Reunião Ordinária - 25/06/15	10	8	1	2
37ª Reunião Ordinária - 27/08/15	11	13	2	13
38ª Reunião Ordinária - 29/10/15	13	13	9	13
39ª Reunião Ordinária - 10/12/15	9	11	1	11
40ª Reunião Ordinária - 31/03/16	12	11	2	4
9ª Reunião Extraordinária - 17/04/14	6	5	3	5
10ª Reunião Extraordinária - 24/11/14	14	10	7	6
Total	337		53	115

Fonte: elaboração própria com base em informações constantes no site do CONCITIBA, 2018.

A Resolução nº 16/2011, ou Regimento Interno do CONTIBA, regulamenta a presença de observadores com direito à voz. Estes só poderão participar das reuniões após aprovação da plenária antecipadamente (CONCITIBA, 2011). Conforme o Quadro 3, das reuniões plenárias ocorridas na gestão 2014-2106 e que estão disponíveis no site do CONCITIBA, houve um total de 505 participações. Destas, 337 foram de conselheiros, 53 de observadores (atores externos) da sociedade civil e 115 observadores do poder público, sendo a maioria do IPPUC. Assim, percebe-se que existe a possibilidade de participação de observadores, no entanto, estas participações são amplamente dominadas por observadores do poder público. O que chama a atenção é o compromisso participacionista dos próprios conselheiros, pois poucas foram as reuniões em que o número de conselheiros foi baixa, embora, em nenhuma houve 100% de presença dos membros. Esta análise é importante para diagnosticar os motivos que levam a determinadas decisões, a disputa de poder na instituição, a efetividade do Conselho, por exemplo, porém estes não são objetivos deste estudo.

Em relação às Resoluções disponíveis no site, constam 12 documentos. Ressalta-se que estes são recomendações do conselho para o poder público municipal. Em 2014 foram 4 resoluções, sendo 3 relacionadas ao início do processo de Revisão do Plano Diretor e 1 designando membros para a secretaria executiva do CONCITIBA. No ano de 2015, constatarem-se apenas 2 resoluções, das quais uma refere-se à aprovação do texto da minuta do Anteprojeto de Lei da Revisão

do Plano Diretor de Curitiba, e outra aprova o Plano Municipal de Saneamento de Curitiba. Restaram 6 resoluções para o ano de 2016. Destas, 3 tratam do processo inicial da 6ª Conferência Municipal da Cidade de Curitiba (COMCURITIBA), 1 aprova o Relatório Final da 6ª COMCURITIBA, embora não disponibilize o relatório, e por fim 1 refere-se à designação de servidor do IPPUC para assumir, temporariamente, a presidência do Conselho (CONCITIBA, 2017). Percebe-se que as recomendações ficam mais nas questões organizativas do Conselho ou de eventos organizados por ele do que necessariamente sobre deliberações sobre a política urbana do município.

A leitura e análise de dados das atas das reuniões plenárias disponibilizadas no site permitiu perceber diferentes estruturas e redações no decorrer da gestão estudada. Para identificar os assuntos tratados nas reuniões, foram estabelecidas três classificações: apresentações/informes; organização interna do conselho; deliberações. Os dados foram tabulados permitindo identificar que na maioria das reuniões, ocorreram mais apresentações e informes do que deliberações. Das 14 reuniões plenárias foi possível identificar deliberações em relação ao planejamento urbano em apenas quatro delas (33ª, 38ª, 39ª reuniões ordinárias e 10ª reunião extraordinária). As outras deliberações foram referentes à organização das atividades do conselho (CONCITIBA, 2017).

Todavia, deve-se ponderar sobre o intenso trabalho das Câmaras Temáticas (CTs) que apresentaram seus planos de trabalho e relatórios, os quais foram deliberados na plenária também. É o caso do ano de 2014, marcado pela revisão do Plano Diretor de Curitiba. Para isto, foram estabelecidas CTs em quatro áreas: habitação; mobilidade e transporte; política econômica e social; estruturação urbana e ambiental. Os participantes destas CTs foram conselheiros, titulares ou suplentes, conforme estabelecido legalmente, havendo ainda a previsão para observadores, neste caso com direito à voz apenas (CONCITIBA, 2017).

As deliberações realizadas no CONCITIBA referentes à revisão do Plano Diretor 2014 levaram em conta as definições da 5ª COMCURITIBA, os trabalhos das quatro CTs, e as sugestões do conselho realizadas em seis sessões da 33ª reunião ordinária da plenária. Destas discussões e deliberações, 110 propostas foram sugeridas pelo conselho, sendo que 102 foram incorporadas ao texto do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor, as outras sugestões tratavam-se de repetições de legislações estaduais e federais. Destaca-se ainda que as 47 emendas aprovadas em Plenária Expandida sobre a revisão do Plano Diretor (plenária composta pelos conselheiros titulares e suplentes do CONCITIBA e por mais 18 delegados regionais do município, todos com poder de voz e voto) foram encaminhadas ao Poder Executivo, ou seja, ao prefeito, que as acatou integralmente (CONCITIBA, 2017).

Além disso, também foram realizadas audiências públicas nas regionais da cidade e oficinas de capacitação dos cidadãos para otimizar a participação da revisão do Plano Diretor, com o objetivo de possibilitar a ampla participação dos cidadãos manifestando qual o perfil de cidade que desejam e as suas demandas. Porém, não está disponível o total de participações em todos os eventos organizados pela Prefeitura de Curitiba e relacionados à revisão do Plano Diretor, dificultando estabelecer uma dimensão para a participação da sociedade civil nas possíveis decisões do poder público.

Ainda sobre as deliberações em relação ao planejamento urbano ocorridas na gestão em foco estão: aprovação dos relatórios das CTs de revisão do Plano

Diretor, todos aprovados; Plano Municipal de Saneamento de Curitiba elaborado e acompanhado por conselheiros representantes do CONCITIBA, tendo 18 votos favoráveis, nenhum contrário e 3 abstenções da plenária; estabelecimento de número de conselheiros na comissão preparatória para a 6ª COMCURITIBA realizada em 2016. Outros assuntos tratados durante as reuniões referem-se a apresentações e informes sobre temas referentes ao planejamento urbano (CONCITIBA, 2017).

A Conferência da Cidade de Curitiba, 6ª COMCURITIBA 2016, ocorreu entre os dias 15 a 18 de junho, e teve como tema A adequação da lei de zoneamento, uso e ocupação do solo ao Plano Diretor de 2015. Esta edição da conferência totalizou 538 inscrições. No entanto, o site do CONCITIBA não disponibiliza o relatório final da mesma, o que prejudica a publicização e a transparência das deliberações e recomendações originadas nas discussões do evento.

5 CONCLUSÃO

É preciso ver na participação democrática institucionalizada e nas práticas urbanas, estas últimas defendidas por Lefebvre (1991) e Harvey (2013), o que tem caracterizado a práxis urbana. Todas as diversidades de participação podem ser valorizadas e apropriadas pela sociedade civil. No entanto, não basta ampliar as possibilidades de participação dos mais variados setores e atores excluídos, é necessário ampliar a qualidade da representação e as características do desenho institucional.

Em acordo com o Estatuto da Cidade, o município de Curitiba tem buscado proporcionar instituições de democracia participativa, no caso deste estudo, focando a política urbana. Por meio das ações do CONCITIBA observou-se a possibilidade legal de diálogo direto entre o poder público e a sociedade civil tanto pelo próprio Conselho como por Conferência Municipal, audiências e consultas públicas e Plano Diretor Participativo.

Fundamentada em informações dispostas no site do Conselho, foi possível verificar que a composição do CONCITIBA contempla a participação, assegurada por lei de origem do Conselho, de representantes das áreas governamental e não governamental. Os primeiros são indicados pelo Prefeito de Curitiba e os segundos são eleitos durante Conferência. Na gestão 2014-2016 do CONCITIBA, ocorreu a 6ª Conferência Municipal da Cidade de Curitiba - 2016, na qual foram realizadas as eleições para a gestão 2017-2019.

Quanto a esse desenho institucional de democracia participativa é estabelecida a primeira limitação da pesquisa, pois no site não estava disponível o relatório final do evento para que fosse possível aprofundar a compreensão de como os cidadãos estão entendendo e desejando o espaço urbano municipal e como estes podem estar utilizando a Conferência em busca da efetivação do direito à cidade. Neste mesmo caminho seguiram as informações sobre o Plano Diretor Participativo de 2014, sem informações sobre as participações e demandas nos diversos grupos de trabalho e discussão (consultas e audiências públicas, oficinas, capacitações, etc.).

As presenças nas reuniões plenárias do CONCITIBA estão registradas e disponíveis no site, fornecendo indícios para uma compreensão do comprometimento e engajamento da sociedade civil e do poder público nesta

instituição. Averiguou-se que, embora o Conselho seja uma instituição com potencial para que a democracia participativa se efetive, esta participação tem acontecido de maneira mais enfática por determinados atores, com predominância do poder público e de alguns poucos grupos específicos da sociedade civil. A análise das atas permitiu observar que o tempo das reuniões plenárias é ocupado, em sua maior parte, com assuntos referentes à informes e apresentações de assuntos pertinentes ao planejamento urbano e em menor proporção com tomadas de decisões. Partindo destas características pode-se inferir que o conselho tem atuado de maneira predominante enquanto órgão consultivo e em menor proporção como órgão deliberativo.

Possíveis causas dessa desproporção na participação podem ser a falta de organização, de interesse pela vida política e de apropriação do Conselho enquanto canal de discussões e deliberações sobre a política urbana municipal. Isto pode facilitar que o poder público mantenha o controle sobre as políticas públicas pertinentes ao CONCITIBA, definindo sem dificuldades a agenda de governo conforme lhe interesse, e tendo o Conselho apenas como um espaço de caráter meramente ratificador. Ou seja, quanto menos participação da sociedade civil mais domínio das instituições governamentais na decisão dos rumos da cidade, levando o cidadão a ser um mero expectador das mudanças urbanas, afastando-o do direito à cidade. Esta assimetria de poder nas instituições de democracia participativa talvez seja um dos importantes desafios para a participação, neste momento.

As dificuldades atinentes à instituição por hora pesquisada não querem dizer que este formato participativo não tenha potencial democratizante, apenas demonstra alguns aspectos limitantes para a metodologia desta pesquisa. O referencial teórico explorado permitiu perceber que a participação da sociedade civil nas deliberações sobre as políticas públicas urbanas tende a auxiliar na gestão compartilhada da cidade, direcionando as ações do poder público e da própria sociedade civil para a concretização do efetivo direito à cidade. Porém, ressalta-se que os conselhos gestores e, neste caso, o CONCITIBA, precisam do apoio e credibilidade dos demais cidadãos para que as políticas públicas ganhem agilidade.

Pesquisas que envolvam a observação *in loco*, a análise de atas de reuniões, e as deliberações que realmente foram implementadas pelo poder público por meio de leis e da adoção de políticas públicas são fundamentais para uma conclusão mais abrangente sobre o CONCITIBA.

CONCITIBA: Analysis of participatory democracy in management 2014-2016

ABSTRACT

In Curitiba, the municipality of Curitiba, in Curitiba - CONCITIBA; A collegiate body for purposes of issuing, elaborating and sequencing municipal urban policy, aiming at a democratic company of the city. The purpose of the study was to present the CONCITIBA panorama, in the 2014-2016 management, in order to verify if the council is fulfilling its functions based on participative democracy and without the right to the city, and as recommended by the City Statute. The mapping was carried out through the data collected on the Council's website, based on analyzes of legislation, composition and functions of the Council, lists and lists of comparisons at meetings and resolutions. Analytics, in turn, can contribute to participatory participation, with participation in events aimed at the participation of external actors, with participation in public power and participation of some types of civil society. This allows you municipal government to maintain control over the public rules, according to your opinion.

KEY WORDS: Urban policy. Participatory democracy. Right to the city. CONCITIBA.

REFERÊNCIAS

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

BARROS, A. M.; CARVALHO, C. S.; MONTANDON, D. T. O Estatuto da Cidade comentado (Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001). In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança de Cidades, 2010, pp. 91-118.

BRAGA, A. L. C. Planejamento urbano em Curitiba: institucionalidades de participação e projetos políticos em disputa. **II Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos**. Londrina, 04 a 07 jul. 2017. Disponível em:
<<https://www.congressoservicosocialuel.com.br/anais/2017/assets/131288.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRAGA, A. L. C.; PESSALI, H. F. Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro. **Guaju – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, v.1, n.2, jul./dez. 2015, p. 3-22.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 06 set. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 5.031**, de 02 de abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5031-2-abril-2004-531529-publicacaooriginal-13487-pe.html>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.790**, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm>. Acesso em: 06 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 7 set. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 06 set. 2017.

CONCITIBA. **Resolução nº 16**, de 10 de maio de 2011. Disponível em: <http://CONCITIBA.ippuc.org.br/anexos/resolucao/RESOLUCAO%2001611_PUBLI CADO.pdf>. Acesso em 20 set. 2017.

CONCITIBA. **CONCITIBA**. Disponível em: <<http://CONCITIBA.ippuc.org.br/index.php/conferencias.php>>. Acesso em 21 set. 2017.

COSTA, G. M. Aproximação entre teoria e prática urbana: reflexões a partir do pensamento de Henri Lefebvre. **Revista UFMG**, v.20, n.1, jan./jun. 2013, p.168-189.

CURITIBA. **Lei nº 12 579**, de 18 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho da Cidade de Curitiba e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2007/1258/12579/lei-ordinaria-n-12579-2007-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-da-cidade-de-curitiba-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 24 set. 2017.

CURITIBA. **Lei nº 14.182**, de 17 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a transparência e publicidade dos objetivos e realizações dos conselhos de políticas públicas municipais. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br>>. Acesso em 16 set. 2017.

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

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

FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança de Cidades, 2010, pp. 55-70.

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

GOULART, J.O.; TERCI, E.T.; OTERO, E.V. Participação política e gestão urbana sob o Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.7, n.1, jan./abr. 2015, pp. 122-135.

HARVEY, D. A liberdade da cidade. In: MARICATO, E. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomam as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, n.39, 1996, p. 48-64.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do censo demográfico: 2010**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

MARICATO, E. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança de Cidades, 2010, pp. 5-22.

MEDEIROS, A. M. **Democracia Participativa**. 2014. Disponível em: <<https://www.sabedoriapolitica.com.br/ciber-democracia/democracia-participativa/>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

MOREIRA, P. N. B., DANTAS, F. A. C.; MARTINS, C. R. Algumas contribuições de Milton Santos para a compreensão do Plano Diretor participativo das cidades. **Caminhos de Geografia**, v.16, n.55, set. 2015, pp. 174-185.

MOURA, J. E. **O sentido da participação na construção da política urbana em Camaragibe**. 2009. 158 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/9331>>. Acesso em 19 jan. 2018.

OLIVEIRA, A. G.; CATAPAN, A.; VICENTIN, I. C. La apatía política de la participación del pueblo brasileño en la administración y gobernanza república: razones y consecuencias. **Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad**, v.9, 2015, pp. 108-123.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2ª ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <<http://www.feevale.br>>. Acesso em 02 ago. 2017.

REIS, E. V. B.; VENÂNCIO, S. R. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Direito e Desenvolvimento**, v.7 n.2, 2016, pp. 222-247.

SANTIN, J. R.; PANDOLFO, B. P. Princípio da participação e instrumentos de democracia participativa em âmbito local. **Revista Direito e Liberdade**, v.19, n.1, jan./abr. 2017, p. 85-129.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS JR, O. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, S. FERNANDES, A. (Org.) **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SANTOS JR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

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

Recebido: 04 mar. 2018.

Aprovado: 02 ago. 2018.

DOI: 10.3895/rbpd.v8n1.7976

Como citar: BARDDAL, F. M. E.; TORRES, R. L.; POLLI, S. A. OLIVEIRA, A. P. CONCITIBA: Análise da democracia participativa na gestão 2014-2016. **R. bras. Planej. Desenv.**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 17-39, jan./abr. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Fabiana Marissa Etzel Barddal

Av. Sete de Setembro, 3165 – Rebouças – Curitiba, PR

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

