

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA
PÚBLICA**

FABIANA MARISSA ETZEL BARDDAL

**A CAPACIDADE PARTICIPACIONISTA DOS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE CURITIBA SOB A ABORDAGEM DA GOVERNANÇA
SOCIAL: UM ESTUDO MULTICASO**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2018

FABIANA MARISSA ETZEL BARDDAL

**A CAPACIDADE PARTICIPACIONISTA DOS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE CURITIBA SOB A ABORDAGEM DA GOVERNANÇA
SOCIAL: UM ESTUDO MULTICASO**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Área de concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Governança Pública e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres

CURITIBA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

B245c Barddal, Fabiana Marissa Etzel

A capacidade participacionista dos conselhos municipais de Curitiba sob o paradigma da "Governança Societal": um estudo multicaso / Fabiana Marissa Etzel Barddal.-- 2018.

140 f.: il.

Disponível via World Wide Web.

Texto em português com resumo em inglês.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento, Curitiba, 2018.

Bibliografia: f. 133-140.

1. Administração pública - Dissertações. 2. Conselhos de cidades - Curitiba (PR) - Estudo de casos. 3. Administração municipal - Curitiba (PR) - Participação do cidadão. 4. Participação política. 5. Participação social. 6. Democracia deliberativa. 7. Controle social. 8. Administração pública - Participação do cidadão - Aspectos Sociais. I. Torres, Ricardo Lobato, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 – 351

Biblioteca Central do Câmpus Curitiba – UTFPR
Bibliotecária: Luiza Aquemi Matsumoto CRB-9/794

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº 82

A Dissertação de Mestrado intitulada **A CAPACIDADE PARTICIPACIONISTA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE CURITIBA SOB A ABORDAGEM DA "GOVERNANÇA SOCIETAL": UM ESTUDO MULTICASO** defendida em sessão pública pelo (a) mestrando(a) **Fabiana Marissa Etzel Barddal**, no dia 12 de dezembro de 2018, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, e aprovada em sua forma final, pelo **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres – UTFPR (Presidente)

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira – UTFPR

Prof.a Dr.a Taísa Dias - UFSC

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 12 de dezembro de 2018

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

Com todo meu amor,
dedico esta dissertação e a conquista deste Mestrado
aos meus três meninos: Thomas, Enzo e Neto.
Sem o incentivo e apoio de vocês teria sido muito mais difícil.

Amo vocês até o infinito... ida e volta!

AGRADECIMENTOS

Quem me conhece bem sabe que, acima de tudo, agradeço a Deus e seus "ajudantes" por serem o alicerce da minha vida, onde além de sustentação, busco forças e aconchego. Agradeço pela oportunidade de iniciar e permissão para finalizar mais esta meta de vida, a qual procurei desempenhar com muita dedicação.

Agradeço meu marido Neto e meus filhos Thomas e Enzo, meus três amados meninos e por quem busco ser uma pessoa melhor a cada dia. O apoio, a compreensão e a torcida de vocês foram fundamentais para esta "nossa" conquista.

Aos meus pais, Edison e Zuleika, pela vida, pelo amor que sempre me deram e continuam me dando, pela educação, pela formação do meu caráter, pela exigência com os estudos desde tenra idade, e pelo apoio logístico nesses dois anos de muita correria.

À minha família do coração, a "Família GR". A família que Deus oportunizou que fosse formada por meio do esporte e que, se um dia já fui inspiração, hoje são vocês quem me inspiram, obrigada: Camilla (Administradora e *Promoter* da família), Cintia (Educadora Física, Nutricionista e caçula mais ajuizada que conheço), Ediane (Educadora Física e Youtuber Japolaka), Fernanda (Educadora Física, Arquiteta e Urbanista e, dona do melhor bolo de chocolate que existe), Francine (Dentista, Oficial da Aeronáutica, Mestre, Doutoranda e oradora oficial da família), Michelle (Educadora Física e integrante mais "susse" da família, afinal, alguém tem que botar ordem nisso tudo, né?), Talita (Farmacêutica e Bioquímica e nossa cidadã do mundo).

Ao meu orientador, Professor Doutor Ricardo Lobato Torres (UTFPR), por sua confiança, ensinamentos, dedicação e paciência. Aos Professores Doutores Taisa Dias (UFSC) e Antonio Gonçalves de Oliveira (UTFPR) por aceitarem compor minhas bancas de qualificação e defesa de dissertação. Agradeço pelas análises apuradas e sugestões, as quais procurei atender na versão final desta pesquisa.

Aos amigos, pela torcida e pela compreensão das ausências; aos mestrandos do PGP pela caminhada nestes quase dois anos; aos colegas de trabalho pela torcida; à Prefeitura Municipal de Curitiba pelo incentivo por meio da dispensa para estudos. Enfim... a todos que, mesmo não nominados, sempre transmitiram boas energias para que eu concluísse esse Mestrado.



Fonte: Pinterest (2019).

RESUMO

BARDDAL, Fabiana Marissa Etzel. **A capacidade participacionista dos conselhos municipais de Curitiba sob a abordagem da *Governança Societal*: um estudo multicaso**. 2018. 139 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

O propósito da pesquisa foi analisar a configuração da participação da sociedade civil nos conselhos gestores de Curitiba, classificados como conselhos *sociais*, a partir da abordagem da *Governança Societal*. Nesta perspectiva, foi apresentada uma proposta de gestão pública fundamentada na democracia participativa e no controle social, denominada *Governança Societal*. Esta capacidade foi analisada mediante dados disponíveis na legislação de criação, no regimento interno e nas atas das reuniões plenárias dos conselhos *sociais*, materiais estes coletados no *site* Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba. A metodologia deste estudo caracteriza-se, do ponto de vista da natureza, como uma pesquisa aplicada; do ponto de vista dos objetivos, é descritiva e explicativa; de acordo com a abordagem do problema classifica-se como metodologia qualitativa de análise. Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa apresenta-se como um estudo de casos múltiplos ou multicase, com pesquisa bibliográfica e documental (fontes secundárias), realizando-se análise de conteúdo. Foi utilizado o método indutivo, a partir da observação dos casos, e os resultados permitiram inferências em dois âmbitos: municipal e de conselho. No âmbito municipal, há garantia de participação popular nas decisões do poder público, fomento à criação e funcionamento de instituições de democracia participativa, além de Curitiba apresentar um perfil incentivador para a democracia deliberativa, sob o enfoque pluralista defendido pela *Governança Societal*. No âmbito dos conselhos, a análise dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esportes e Saúde sob a abordagem da *Governança Societal* identificou que os números apresentados e relacionados à participação da sociedade civil ainda não condizem com o preconizado pela abordagem, pois a participação direta de atores da sociedade civil e externos ao conselho é praticamente inexistente. A pesquisa identificou também que, embora presentes no município de Curitiba, as dimensões institucional-administrativa e sociopolítica precisam acontecer com maior ênfase. Desta forma, a prática dos conselhos ainda é distante do ideal, seja do ponto de vista das leis, da transparência ou da *Governança Societal*.

Palavras-chave: Democracia participativa. Controle Social. Conselhos gestores de políticas públicas. Governança Pública. *Governança Societal*.

ABSTRACT

BARDDAL, Fabiana Marissa Etzel. **The participatory capacity of the municipal councils of Curitiba under the Societal Governance approach: a multicase study. 2018.** 139 f. Dissertation (Professional Master in Planning and Public Governance) - Federal Technological University of Paraná. Curitiba, 2018.

The purpose of this research was to analyze the configuration of civil society participation in the management councils of Curitiba, classified as social councils, based on the Societal Governance approach. In this perspective, a proposal of public management based on participatory democracy and social control, called Societal Governance, was presented. This capacity was analyzed through data available in the creation legislation, the internal regulations and the minutes of the plenary meetings of the social councils, which were collected on the website of the Municipal Councils of Curitiba. The methodology of this study is characterized, from the point of view of nature, as applied research; from the point of view of the objectives, as descriptive and explanatory; according to the problem approach is classified as a qualitative analysis methodology. As for the technical procedures, the research is presented as a case study - multi-site, with bibliographic and documentary research (secondary sources), and content analysis. The inductive method was used, from the observation of the cases, and the results allowed inferences in two levels: municipal and council. At the municipal level, there is a guarantee of popular participation in public power decisions, fostering the creation and functioning of institutions of participatory democracy, and Curitiba presents an incentive profile for deliberative democracy, under a pluralist approach advocated by Societal Governance. In the council level, the analysis of the Municipal Councils of School Feeding, Sports and Health under the Societal Governance approach identified that the figures presented and related to the participation of civil society still do not fit the one recommended by the approach, since the direct participation of civil society actors and external to the council is virtually non-existent. The research also identified that, although present in the city of Curitiba, the institutional-administrative and sociopolitical dimensions need to happen with greater emphasis. In this way, the functioning of the councils is still far from ideal, from the point of view of laws, transparency or Societal Governance.

Keywords: Participative democracy. Social Control. Public policy management councils. Public Governance. Societal Governance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Etapas da coleta de dados	71
Gráfico 1 –	Representação gráfica para comparação entre os conselhos sociais de Curitiba que adotam previsão de reuniões públicas e os que não apresentam esta previsão	88
Gráfico 2 –	Representação gráfica das variáveis estabelecidas para a pesquisa e detectadas no CAE, CMEsportes e CMS de Curitiba	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais autores consultados de acordo com o assunto abordado ..	31
Quadro 2 – Características dos modelos de Administração Pública no Brasil	33
Quadro 3 – Características da Governança Pública de acordo com as correntes da Governança Gerencial e da Governança Democrática	43
Quadro 4 – Artigos da CF/1988 com previsões participacionistas	46
Quadro 5 – Principais características da abordagem da <i>Governança Societal</i> para a gestão pública	55
Quadro 6 – Conselhos classificados como <i>sociais</i> no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba	69
Quadro 7 – Conselhos que disponibilizam atas das reuniões plenárias dos anos de 2015 e 2016 no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba	73
Quadro 8 – Categorias e subcategorias da abordagem da <i>Governança Societal</i> a serem analisadas nos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esporte e Saúde	74
Quadro 9 – Variáveis das categorias e subcategorias da abordagem da <i>Governança Societal</i> a serem analisadas nos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esporte e Saúde	76
Quadro 10 – Classificação metodológica da pesquisa	78
Quadro 11 – Competências constantes nas legislações dos conselhos <i>sociais</i> de Curitiba	81
Quadro 12 – Atribuições detalhadas nas Legislações dos conselhos <i>sociais</i> de Curitiba	83
Quadro 13 – Formas de composição dos conselhos <i>sociais</i> de Curitiba	84
Quadro 14 – Tempo de mandato e definição da presidência dos conselhos <i>sociais</i> de Curitiba	89
Quadro 15 – Pontos a serem considerados pelo município de Curitiba para a viabilidade da <i>Governança Societal</i> como modelo de gestão pública	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Frequência relativa (%) das características da <i>Governança Societal</i> nas atas das reuniões do CAE: 2015 e 2016	93
Tabela 2 –	Frequência relativa (%) das características da <i>Governança Societal</i> nas atas das reuniões do CMEsportes: 2015 e 2016	99
Tabela 3 –	Frequência relativa (%) das características da <i>Governança Societal</i> nas atas das reuniões do CMS: 2015 e 2016	106
Tabela 4 –	Número total de variáveis detectadas nas atas do CAE, CMEsportes e CMS de Curitiba	110
Tabela 5 –	Número de vezes que cada variável foi detectada nos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esportes e Saúde de Curitiba	111

LISTA DE SIGLAS

AFEDAP	Associação das Federações e Entidades Desportivas Amadoras do Paraná
CAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil
CMDH	Comissão Municipal de Direitos Humanos
CMEPS	Conselho Municipal da Economia Popular Solidária
CMJ	Conselho Municipal da Juventude
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMC	Conselho Municipal de Cultura
CMEducação	Conselho Municipal de Educação de Curitiba
CMEsportes	Conselho Municipal de Esportes
CMERT	Conselho Municipal do Emprego e Relações do Trabalho
CMPC	Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Curitiba
CMDM	Conselho Municipal dos Direitos da Mulher
CMDPI	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
CMDPCD	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CMS	Conselho Municipal de Saúde
COMPED	Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas
COMPER	Conselho Municipal de Política Étnico Racial
COMTIBA	Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CONSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba
CREF	Conselho Regional de Educação Física da 9ª Região
FME	Fundo Municipal do Esporte
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior com curso de Graduação de Educação Física
IMAP	Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NAP	Nova Administração Pública
NINST	Núcleo de Estudos em Instituições
NPM	<i>New Public Management</i>
PMC	Prefeitura Municipal de Curitiba

PPA	Plano Plurianual
PPGGGP	Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Políticas Públicas
SESTIBA	Sistema Municipal de Esporte de Curitiba
SISTEMA S	SESI, SESC, SENAT, IEL, SECAC, SENAR, SEST, SESCOOP
SINDICLUBES	Sindicato dos Clubes Esportivos, de Cultura Física e Hípicos do Paraná
SME	Secretaria Municipal da Educação
SMS	Secretaria Municipal da Saúde
SMAM	Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos
SMDC	Secretaria Municipal de Defesa Civil
SMELJ	Secretaria Municipal do Esporte Lazer e Juventude
SMMA	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
TCU	Tribunal de Contas da União
TCU-OCDE	Tribunal de Contas da União - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	20
1.2	OBJETIVOS	25
1.2.1	Objetivo Geral	25
1.2.2	Objetivos Específicos	25
1.3	JUSTIFICATIVA	25
1.3.1	Contribuições da Pesquisa	27
2	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	30
2.1	LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO	30
2.2	A GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	32
2.3	GOVERNANÇA E A GOVERNANÇA PÚBLICA	37
2.4	A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA	44
3	GOVERNANÇA SOCIETAL: UMA NOVA ABORDAGEM DE GESTÃO PÚBLICA	48
3.1	A GOVERNANÇA SOCIETAL E O FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL	57
3.2	OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA INDISPENSABILIDADE PARA A GOVERNANÇA SOCIETAL	61
4	METODOLOGIA DA PESQUISA	67
4.1	MÉTODO DE PESQUISA	67
4.2	CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA	77
5	ANÁLISE DA CAPACIDADE PARTICIPACIONISTA DOS CONSELHOS SOCIAIS DE CURITIBA: INSTITUCIONALIZAÇÃO, COMPETÊNCIAS E REPRESENTAÇÃO	81
6	A GOVERNANÇA SOCIETAL E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, ESPORTES E SAÚDE	91
6.1	CONSELHO MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	92
6.2	CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTES	97
6.3	CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE	104
6.4	OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, ESPORTE E SAÚDE SOB A ABORDAGEM DA GOVERNANÇA SOCIETAL	110
7	CONCLUSÃO	120
	REFERÊNCIAS	133

1 INTRODUÇÃO

Desde o final dos anos de 1980 e com maior ênfase no início da década de 1990, o Brasil caracterizou-se por ser considerado um laboratório de experiências de participações democráticas nas três esferas de governo, enfatizando a necessidade de atuação dos cidadãos como atores ativos no processo decisório governamental, buscando construir um regime democrático participacionista e instaurar a gestão democrática das cidades. Este panorama foi fortalecido com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), a qual proporcionou a instalação de um cenário heterogêneo de inovações institucionais que defendiam a democracia participativa e o controle social, sendo estes regulamentados por leis e programas sociais (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; DIEGUES, 2013; LÜCHMANN; ALMEIDA; GIMENES, 2016; AVRITZER; RAMOS, 2016; GOHN, 2016).

O regime democrático brasileiro está sustentado em um sistema legal, no qual o Estado nacional é responsável por fazer as definições de quem pode usufruir dos direitos de cidadania, garantindo-os. Porém, com a relativa autonomia da esfera governamental local, o exercício da dinâmica democrática no plano municipal, tanto no aspecto eleitoral, como na garantia dos direitos de cidadania e da ampla participação política, torna-se dependente da cultura cívica participacionista e das condições do efetivo exercício dos direitos da cidadania assegurados pelo poder público. Da relação entre o sistema legal e o contexto social podem-se verificar diferentes padrões de interação entre a sociedade civil e as instituições democráticas (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004).

Novas configurações na gestão pública têm questionado a prática ou gestão gerencial do Estado brasileiro, adotados pelo modelo da Nova Administração Pública (NAP) na década de 1990, e que, embora tenha seus méritos, não foi bem-sucedida no que se refere às relações entre os Estado e a sociedade. Apesar do discurso de democratização, as tomadas de decisões, principalmente estratégicas, continuaram sendo definidas pelos administradores das organizações públicas e privadas, persistindo características centralizadoras e autoritárias (PAULA, 2005a).

Como síntese das características da NAP, ou gestão gerencial, Paula (2005a) expõe: movimento internacional iniciado na década de 1980; tem projeto

político baseado no ajuste estrutural do Estado, no movimento gerencialista e nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais, enfatizando a eficiência administrativa; prioriza as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa de gestão; a organização administrativa do aparelho de Estado está dividida em atividades exclusivas (legislação, regulação, fiscalização, fomento e formulação de políticas públicas) e não exclusivas do Estado (serviços de caráter competitivo como os serviços sociais e científicos, além das atividades auxiliares ou de apoio como vigilância, transporte e outras), nas três esferas de governo; embora no discurso declare-se uma administração participativa, na realidade a gestão gerencial é centralizadora nas tomadas de decisão, na organização das instituições políticas e na viabilização da participação popular.

Nesta perspectiva, a gestão gerencial também não conseguiu enfrentar adequadamente as contradições e conflitos sociais, nem a complexidade e os desafios da dinâmica política, colocando em jogo seu grau de inovação e de comprometimento com a participação cidadã. A problemática da dimensão sociopolítica da gestão não estaria sendo contemplada com a adesão à governança, embora os defensores da NAP tentem mostrar que estaria ocorrendo uma evolução para uma orientação mais política, uma vez que começou a enfatizar a transparência, participação, equidade e justiça (PAULA, 2005a).

"Ao imitar a administração do setor privado, a nova administração pública posterga a elaboração de ideias, modelos e práticas gerenciais que atendam às especificidades do setor público." (PAULA, 2005a, p.101). Este modelo de administração do setor público passou a mostrar sinais de esgotamento e crise no final dos anos 1990 (PAULA, 2005a).

Analisando o processo da reforma da década de 1990, paralelamente à vertente gerencial da NAP estava sendo formulada outra proposta de reforma e gestão: vertente societal (PAULA, 2005a). Em comum, as duas vertentes têm como proposta a descentralização, defendem ser um novo modelo de gestão pública, se opõem ao estilo burocrático de gestão e afirmam objetivar a ampliação da democracia com maior inserção e participação da sociedade civil na administração pública (PAULA, 2005a). Porém, a vertente gerencial adotada pela NAP (ou NPM - *New Public Management*) não conseguiu dar a ênfase merecida para a dimensão sociopolítica, sendo esta a principal diferença entre as vertentes.

Situando historicamente, as propostas da vertente gerencial foram concebidas e implementadas na gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com a marcante participação do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira. Já a vertente societal tem suas raízes nos anos 1970 e 1980 e nas políticas públicas colocadas em prática pelos governos das Frentes Populares nos anos 1990. A vitória de Luís Inácio Lula da Silva, nas eleições presidenciais em 2002, criou uma expectativa de que a vertente societal seria a marca do Governo Federal, todavia, as práticas gerencialistas tiveram continuidade em todos os campos, inclusive nas políticas sociais (PAULA, 2005a).

Em 2008, uma nova crise financeira global decorrente de uma cadeia de empréstimos originalmente imobiliários, repercutiu não apenas no plano da economia, mas também da geopolítica, da política e da luta de classes nos anos seguintes. A regulação econômica definida pelos Estados afetou interesses e direitos do cidadão, além da prática da gestão pública (MONTEIRO, 2008). O esforço para melhorar o desempenho da Administração Pública, mediante a crise mundial do início do Século XXI, levou os Estados a assumirem um novo espaço até então ocupado pela capacidade de gerar bem-estar social. Sendo assim, passam a dedicar-se à garantia da sobrevivência do modelo capitalista e da governabilidade do sistema econômico mundial (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Questões envolvendo a gestão pública contemporânea começaram a exigir compreensão sobre os novos paradigmas mundiais e que passam a influenciar inúmeras áreas, entre elas: economia e finanças, relações internacionais, meio ambiente, entre outras. Estas influências induziram, e ainda induzem, a novas configurações do cenário político, socioeconômico e ambiental no mundo, repercutindo nos governos e gestões públicas (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Passa-se a admitir o modelo de gestão pública baseado na concepção de governança em contraposição à concepção clássica onde o governo é o regulador dos interesses privados em nome dos interesses públicos, pelos quais é responsável perante a sociedade. Defende-se então a reformulação do papel dos governos visando a função habilitadora do Estado, ou seja, adoção de práticas de interação direta entre o poder público e a sociedade, incorporando o tema da participação com ênfase na esfera municipal (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004). Contudo, o entendimento de Governança Pública também não é consenso. Alguns autores

adotam o termo na mesma linha da Governança Corporativa, portanto, algo mais técnico. Outros adotam o termo Governança Pública como algo referente à interlocução entre poder público e sociedade civil para as definições das ações de direcionamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Para outros, ainda, a fonte direta da governança não são os cidadãos, mas a capacidade governamental para formular e implementar as políticas.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Na concepção de Governança Pública o Estado tradicional tem apresentado algumas transformações: deixando de ser um Estado produtor do bem público para ser um garantidor da produção deste bem; passando de um Estado provedor único do bem público para um Estado articulador, voltando-se para a coordenação de variados atores capazes de produzirem conjuntamente; convertendo-se de um Estado dirigente ou gestor em um Estado que produz o bem público em conjunto com outros atores, portanto, cooperativo (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

A definição de governança tem sido discutida em diversas áreas do conhecimento, entre elas: Ciência Política, Economia, Ciências Sociais, Administração, nas quais assume diferentes escopos, dificultando um conceito unificado para o termo (GOHN, 2002; SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; MATIAS-PEREIRA, 2010; MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016). Observa-se também que, em relação à área governamental, existem variações na denominação, como por exemplo: Governança Pública (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; TCU, 2014; OLIVEIRA; PISA, 2015; MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016; BAETA; PEREIRA; MUCCI, 2016; BRASIL, 2017;); Governança Democrática (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004); Governança no Setor Público (TCU, 2014); Governança Urbana Democrática (SAULE, 2005); Governança Local (GOHN, 2004), nem todas com o mesmo sentido.

Para este estudo utiliza-se o termo Governança Pública enquanto gestão, técnica de administração, desempenho administrativo e gerencial, conforme foi na origem e na aplicabilidade de utilização deste termo (MATIAS-PEREIRA, 2010). Já a nomenclatura *Governança Societal* será aplicada como unificadora de diferenciadas denominações de governança, citadas no parágrafo anterior, e que envolve também

as nomenclaturas Governança Política, Governança Participativa, Governança Regional, Governança Local e Administração Pública Societal, surgidas após a intensificação do debate acadêmico e que incorporou a noção de atuação da sociedade civil como um novo ator na arena de debates das políticas públicas, conformando um quadro dialógico ente Estado, mercado e sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010). Apesar de serem nomenclaturas diferentes, tratam de um novo papel desejado para o Estado, bem como para a relação deste com a sociedade (GOHN, 2002), uma vez que as condições da modernização praticadas a partir da NAP foram insatisfatórias (MEZA; MORATTA; GROSCHUPF, 2016).

Um fator que favoreceu o aparecimento de diferentes formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil¹, possibilitando a participação do cidadão e de segmentos sociais na formulação de políticas públicas, foi a descentralização administrativa da gestão pública, uma das responsáveis pelo impulso no surgimento de audiências e consultas públicas, conselhos gestores, fórum interconselhos, orçamentos participativos, conferências públicas, mesas de diálogo, ambiente virtual de participação social e mesas de monitoramento das demandas, cada qual com características peculiares (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; DAGNINO; TEIXEIRA, 2014; LÜCHMANN; ALMEIDA; GIMENES, 2016; GOHN, 2016).

¹ Esta pesquisa adota os seguintes entendimentos para as expressões *sociedade*, *sociedade civil* e *sociedade civil organizada*:

Sociedade - "Sociedade é um tipo especial de sistema social que, como todos os sistemas sociais, distingue-se por suas características culturais, estruturais e demográficas/ecológicas. Especificamente, é um sistema definido por um território geográfico (que poderá ou não coincidir com as fronteiras de NAÇÕES-ESTADO), dentro do qual uma população compartilha de uma cultura e estilo de vida comuns, em condições de autonomia, independência e auto-suficiência relativas." (JOHNSON, 1997). Agrupamento de pessoas que interagem de maneira culturalmente padronizada.

Sociedade Civil - Parte da sociedade que, como dimensão fundamental, está relacionada à concepção de "(...) participação e à constituição de espaços públicos, que é a representação/representatividade da sociedade civil." (DAGNINO, 2004, p. 101). Esta participação cidadã pode acontecer de forma individual ou coletiva, porém, sem uma organização institucionalizada.

Sociedade Civil Organizada - como o próprio nome já explicita, é uma parte da sociedade civil que se organiza e se institucionaliza, atuando como força política na busca de soluções para os conflitos sociais. "(...) é a parte da sociedade que está fora do aparelho do Estado. Ou, situada entre a sociedade e o Estado, é o aspecto político da sociedade: a forma pela qual a sociedade se estrutura politicamente para influenciar a ação do Estado" (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.6). "As Organizações da Sociedade Civil são as entidades privadas sem fins lucrativos que desenvolvem ações de interesse público e não têm o lucro como objetivo." (BRASIL, 2014, p.4) Essas organizações atuam na promoção de direitos e de atividades nas mais variadas temáticas sociais.

Para além da descentralização que vem acontecendo, mesmo que timidamente desde a segunda metade dos anos 80, aspira-se a ampliação da participação direta do cidadão na gestão pública, assim como o aumento da eficiência e efetividade das políticas públicas (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004). Paula (2005a) considera três dimensões fundamentais para a viabilidade de uma gestão pública democrática: (1) econômico-financeira; (2) institucional-administrativa e (3) sociopolítica. Esta última será abordada mais a fundo neste estudo, pois equivale à essência das relações entre Estado e sociedade civil, compreendendo os direitos dos cidadãos e a participação na gestão pública. Paula (2005b) esclarece a abrangência das três dimensões citadas:

[...] 1) a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; 2) a dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais, e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções; 3) a dimensão sociopolítica, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão. (PAULA, 2005b, s.p.).

Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004, p. 13) defendem que a gestão democrática deve estar centrada em três características: "maior responsabilidade dos governos municipais em relação às políticas públicas e às demandas dos cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; a abertura de canais para a ampla participação cívica da sociedade", o que neste estudo será apresentado como uma nova perspectiva para a gestão pública: a *Governança Societal*.

Essa nova abordagem aliará os pontos fortes da Governança Pública e da Administração Pública Societal visando à uma gestão não apenas voltada para a efetividade e os resultados proporcionados pela governança, mas com maior poder de atuação da sociedade civil, organizada ou não, nas deliberações e tomadas de decisões sobre as políticas públicas junto ao poder público.

Baseado nesta perspectiva e no fato de que a CF/1988 possibilitou maior participação do cidadão brasileiro na vida política do país nas três esferas de governo, existe a possibilidade de diagnosticar se realmente existe uma abertura, por parte do Estado, para uma atuação mais próxima e ativa do cidadão, o que potencializaria uma capacidade participacionista efetiva. Tal capacidade pode ser

observada na participação da sociedade civil de forma a favorecer a apresentação de demandas e de soluções relativas aos seus reais problemas. Além disso, uma participação efetiva é refletida na discussão de interesses, na negociação entre diferentes atores, na deliberação de pautas que envolvam e afetem diretamente a população, de maneira a incluir grupos até então marginalizados nas tomadas de decisões, bem como na realização do controle social dos atos públicos.

Uma das formas de interlocução e atuação do cidadão junto ao poder público é por meio dos conselhos gestores de políticas públicas. No caso de Curitiba, o município possui mais de seis dezenas de conselhos, sendo que boa parte foi criada ao longo dos anos 2000. Em 2015, a Prefeitura de Curitiba implementou o Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba, um portal virtual que tinha por objetivo dar visibilidade e transparência às ações e deliberações destes conselhos. Porém, apenas 47 conselhos aderiram ao projeto e disponibilizam algum tipo de informação no *site* (CURITIBA, 2018).

Sendo assim, o recorte adotado para a pesquisa refere-se aos conselhos gestores de políticas públicas do município de Curitiba, classificados como conselhos *sociais*, que fazem parte do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba² e que disponibilizavam todos os instrumentos de coleta de dados adotados pela pesquisa.

Para tanto, tem-se como pergunta norteadora do estudo: Como está configurada a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de Curitiba, classificados como conselhos *sociais*, a partir da abordagem da *Governança Societal*?

O cenário da participação nos referidos conselhos gestores foi analisado por meio do estudo de aspectos que envolvem a estrutura e funcionamento organizacional das instituições: preceitos legais e regimentais; institucionalização; competências conselheiristas; escolha dos representantes; transparência das atas das reuniões plenárias; deliberações do conselho (existem? quais?); competências/funções dos conselhos identificadas nas deliberações; se os conselhos produzem resoluções e fazem propostas ao Poder Executivo ou apenas definem situações demandadas pelo poder público; e se a origem das proposições a serem debatidas e deliberadas partem dos representantes da área governamental ou

² Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em jul.2018.

da área não governamental. Boa parte destes aspectos tornaram-se categorias de análise na presente pesquisa

Embora se constate, por meio de estudos empíricos em outros cenários, que alguns conselhos gestores de políticas públicas têm deixado a desejar quanto ao desempenho de suas funções e expectativas neles depositadas (BUVINICH, 2014; KLEBA; COMERLATO; FROZZA, 2015; GOMES, 2015; AVRITZER; RAMOS, 2016; GOHN, 2016; LÜCHMANN; ALMEIDA; GIMENES, 2016; PEREIRA *et al.*, 2016), esses canais de interlocução entre poder público e sociedade civil não são mais experiências em andamento. Tais canais participativos já estão concretizados na política brasileira, principalmente regional e localmente, tanto por interesse dos cidadãos em participar cada vez mais das deliberações sobre as políticas públicas, como pelo compromisso assumido por grande parte dos gestores públicos em implementar estes espaços participativos.

Porém, é necessário, por exemplo, identificar qual das situações está mais presente nos conselhos gestores: (1) O poder público fomenta a participação dos interessados em dialogar sobre os rumos das ações governamentais e das políticas públicas a serem adotadas; (2) As deliberações ocorridas referem-se a interesses do poder público, referendando e legitimando decisões já estabelecidas na área governamental, ou referem-se a demandas da sociedade civil procurando influenciar nas ações governamentais; (3) Além de possibilitar o diálogo entre diferentes atores, as decisões dos conselhos são capazes de provocar impacto nas secretarias às quais estão diretamente ligados.

Ao assumir a possibilidade de uma nova abordagem de gestão - *Governança Societal* - pretende-se oferecer uma forma de analisar o papel dos conselhos gestores em sua capacidade de ser uma instituição, caracterizada como inovação democrática, e que realmente propicie a participação da sociedade civil, organizada ou não, permitindo-lhe a inclusão e o direito à voz para expressar suas demandas e para dialogar e deliberar junto ao poder público. Trata-se da capacidade participacionista que, nesta pesquisa, foi analisada pela aderência das práticas dos conselhos ao ideal da *Governança Societal*. Espera-se, também, que a atuação dos conselhos fortaleça a sociedade civil em relação ao controle do uso dos recursos públicos, possibilitando uma democracia participativa em que os cidadãos atuem ativamente no processo deliberativo sobre as políticas públicas, e permitindo uma distribuição mais justa do bem-estar social.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar como está configurada a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de Curitiba, classificados como conselhos *sociais*, a partir da abordagem da *Governança Societal*.

1.2.2 Objetivos Específicos

1 - Propor a abordagem de *Governança Societal*, tendo como embasamento a confluência dos princípios e conceitos obtidos da comparação da Governança Pública e da Administração Pública Societal;

2 - Comparar a estrutura dos conselhos municipais de Curitiba, classificados como *sociais*, por meio de seus preceitos legais e regimentais, quanto à sua institucionalização, representação e competências buscando identificar características da *Governança societal* nestes documentos;

3 - Identificar como a participação da sociedade civil está configurada nos Conselhos Municipais de (1) Alimentação Escolar, (2) Esporte e (3) Saúde de Curitiba, por meio da verificação da presença de discussão, proposição, fiscalização e deliberação de assuntos de interesse coletivo nas atas das reuniões plenárias dos anos de 2015 e 2016;

4 - Analisar a capacidade participacionista nos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esporte e Saúde, nos anos de 2015 e 2016, a partir da abordagem da *Governança Societal*.

1.3 JUSTIFICATIVA

Se antes a carência de estudos sobre os conselhos gestores de políticas públicas se devia ao fato de serem instituições novas e em desenvolvimento, agora,

no final da década de 2010, o motivo se deve à situação política em que se encontra o Brasil. Este novo contexto sugere a necessidade de estudos que avaliem o impacto do atual cenário político nestes arranjos participativos.

Conforme defende Avritzer: “[...] uma melhor compreensão dessas instituições é importante para a ampliação das chances de torná-las bem-sucedidas, sejam quais forem seus propósitos.” (AVRITZER, 2011, p.30). Assim, a análise dos conselhos sob a abordagem da *Governança Societal* justifica-se pelo fato dos conselhos gestores apresentarem desenhos institucionais que permitem a participação cidadã mais próxima ao poder público, visando a construção conjunta de diretrizes que balizarão a formulação de políticas públicas. Estas políticas poderão implicar diretamente em melhor qualidade de vida dos munícipes, motivos pelos quais os conselhos devem ser apropriados por toda a sociedade civil.

O cenário participacionista tem ganhado espaço e interesse da sociedade principalmente como forma de enfrentar a atual realidade sociopolítica em que se encontra o país: crescente aumento das demandas sociais; crise do modelo econômico; alta taxa de desemprego; carências na área dos serviços públicos; desregulamentação das políticas sociais; violência urbana generalizada; escassez de recursos financeiros; surgimento de diversificadas esferas de interlocução pública, entre outros aspectos (GOHN, 2004).

O foco deste estudo está na análise dos atributos que influenciam o processo participativo nos conselhos gestores, verificando sua estrutura e funcionamento, sem necessariamente limitar-se à sua efetividade em influenciar as ações do poder público. São duas vertentes diferentes, entre outras várias, e que podem apresentar resultados distintos: estudos já verificaram em determinadas realidades que existe potencial democrático, participacionista e deliberativo nos conselhos gestores de políticas públicas, tais como Gohn (2002; 2004) e Santos JR.; Ribeiro; Azevedo, (2004). Por outro lado, estudos vêm demonstrando que as expectativas otimistas não têm se confirmado, entre eles: Buvnich (2014), Kleba, Comerlato e Frozza (2015), Gomes (2015), Avritzer e Ramos (2016), Gohn (2016), Lückmann, Almeida e Gimenes (2016) e Pereira *et al.* (2016)

A pesquisa proposta refere-se a uma análise envolvendo os conselhos classificados como *sociais* no município de Curitiba, possibilitando a expansão do debate sobre suas potencialidades democratizantes. Esta investigação viabilizará a verificação da materialização da complexidade e heterogeneidade da composição e

funcionamento dos conselhos em questão, bem como da participação da sociedade civil nestas instituições de democracia participativa, de acordo com a perspectiva da *Governança Societal*. De maneira mais aprofundada, e devido aos recortes adotados na pesquisa a partir das observações dos casos, três conselhos foram selecionados para a análise objetivando inferir sobre suas capacidades em garantir a participação social conforme as prerrogativas da *Governança Societal*, são eles: Alimentação Escolar, Esporte e Saúde.

Registre-se que se destacam como estudos de mesma ou próxima natureza: Dias e Cario, (2017), Pereira *et al.* (2016), Cozzolino e Irving (2015); Tese de Dias (2012), Paula (2005a).

Os resultados obtidos nesta pesquisa poderão auxiliar na compreensão de como está configurada a democracia participativa nas três realidades investigadas, quais as características do desenho institucional dos conselhos, se a inclusão e a representatividade de grupos historicamente marginalizados estão contempladas e se estes possuem voz perante o poder público, o processo deliberativo está presente nestas instituições, como está se encaminhando o processo sociopolítico e cultural no município de Curitiba. Tais observações, além de contribuições acadêmicas, poderão ser utilizadas como contribuições para melhorar a atuação dos conselhos gestores de políticas públicas em âmbito local, neste caso, em Curitiba.

1.3.1 Contribuições da Pesquisa

O Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) tem o Planejamento Público e Desenvolvimento como área de concentração e o Planejamento Urbano e Regional como área de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Estas áreas referem-se à área de conhecimento à qual o curso está vinculado, à especialidade na formação oferecida aos pós-graduandos, bem como à produção do conhecimento esperado pelo programa (CAPES, 2013).

Além disso, o PPGGP possui duas linhas de pesquisa, as quais demonstram as especificidades das produções do conhecimento sustentadas pelos pesquisadores/docentes do corpo permanente do programa: (1) Governança Pública

e Desenvolvimento e (2) Planejamento e Políticas Públicas. O presente estudo está inserido na linha de pesquisa Governança Pública e Desenvolvimento, a qual tem por objetivo produzir conhecimentos relacionados à Governança Pública, ao desenvolvimento e à territorialidade, por meio da articulação entre os processos de planejamento e implementação das políticas, e o acompanhamento e execução das mesmas, partindo-se dos princípios de governança (UTFPR, 2018). Apresentam-se algumas contribuições possibilitadas por este estudo:

- Acadêmica: A tarefa de analisar o cenário dos conselhos gestores e seus impactos refere-se a um empreendimento acadêmico que almeja contribuir para a ampliação dos estudos sobre conselhos, planejamento, *Governança Societal* e desenvolvimento da localidade. Para além disso, pretende-se oferecer contribuições por meio do diagnóstico empírico sobre a participação da sociedade civil nos conselhos *sociais* de Curitiba, e a capacidade deste arranjo institucional para a deliberação e influência de políticas públicas sociais, com vistas a agregar reflexões sobre a democracia participativa no município.
- Programática (PPGGP): O estudo envolve questões a respeito da Administração Pública Municipal de Curitiba e segmentos da sociedade civil, de maneira articulada, possibilitando sua utilização para o fortalecimento da interlocução local entre as áreas governamental e não governamental. Também, permite despertar reflexões e indagações que conduzam a estudos complementares e até mesmo inéditos.
- Institucional (UTFPR): A atuação dos conselhos gestores, por meio da participação de seus representantes e do cidadão ativo, precisa ser fomentada e incentivada objetivando que suas funções sejam cumpridas e permitindo que as demandas da sociedade sejam levadas para o diálogo e debate com os formuladores de políticas públicas e com os responsáveis pelas tomadas de decisão no governo. Todavia, grande parte da sociedade, mesmo os grupos mais organizados, tem uma carência por informações compreensíveis sobre o funcionamento da administração pública, sobre a atuação dos conselheiros, sobre as competências a serem cumpridas pelo conselho, etc.
- Social: O estudo busca colaborar para o aperfeiçoamento do funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas como canais de participação democrática. Além disso, disponibilizar informações capazes de induzir a *práxis* conselheirista fundamentada nos pilares da participação da sociedade civil, no

controle social e na socialização da democracia, conforme abordagem da *Governança Societal*. O estudo poderá ser utilizado tanto pelos próprios conselheiros como por entidades independentes que tenham condições de disseminar estes conhecimentos, promovendo maior conhecimento sobre as ações governamentais e seus impactos. Para isso, a atuação da universidade, dos intelectuais e dos acadêmicos precisa expandir nesta área de conhecimento, produzindo mais pesquisas e publicando seus achados sobre as possibilidades da democracia participativa, principalmente na esfera local de atuação governamental.

- Local e Regional: Devido aos conselhos gestores sociais constituírem um espaço legítimo e dialógico entre o poder público e a sociedade civil nas discussões políticas, justifica-se a proposição de uma nova abordagem de *Governança Societal*, o qual enfatiza as iniciativas locais de organização e a dimensão sociopolítica de gestão (PAULA, 2005a), bem como a análise dos conselhos sob este viés. O diagnóstico oferecido pela pesquisa poderá ser utilizado, tanto pela gestão pública como pela sociedade, para empreender melhorias na prática conselheirista buscando igualdade na participação, diálogo e deliberações sobre as políticas públicas, além de um controle social mais efetivo.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

2.1 LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

A pesquisa teve como prioridade um levantamento inicial sobre a temática em questão, organizando-se uma listagem bibliográfica composta por artigos, livros, teses e dissertações, no entanto, sem a necessidade de ler ou fichar todo o material identificado neste momento.

O levantamento bibliográfico foi realizado na *internet* (Google Acadêmico, Google, *site* de periódicos da CAPES), em bibliotecas universitárias de Curitiba, tanto por assunto como por autor e título de obras. A vantagem da busca por assunto é que, por ser ampla, resulta em produções sobre o tema de pesquisa. Neste caso, os termos mais buscados foram: Administração Pública, gestão pública, governança, Governança Pública, democracia participativa, controle social e conselhos gestores de políticas públicas. Ressalte-se que, dependendo do local de busca, houve a necessidade de usar ferramentas específicas para consulta, como é o caso da pesquisa no site de periódicos da CAPES. No caso das buscas realizadas pela internet, utilizaram-se ferramentas de pré-busca (*; " "; ?), Operadores Booleanos (AND; OR; NOT). Já as buscas por autor ou título referiram-se a obras previamente conhecidas.

Após este levantamento preliminar foi realizada uma triagem das obras visando identificar os textos que realmente seriam usados na pesquisa. Em seguida, foi estabelecida uma ordem prioritária de leitura. Porém, em vários momentos houve a necessidade de alterar esta ordem para dirimir dúvidas e complementar conhecimentos necessários a cada momento.

O Quadro 1 expõe os principais autores consultados para a fundamentação teórica da pesquisa, de acordo com o assunto abordado:

Quadro 1 - Principais autores consultados de acordo com o assunto abordado

Governança na Administração Pública brasileira	Matias-Pereira (2012) TCU (2014) Augustinho e Oliveira (2014) Dias e Cario (2014b, c) Oliveira e Pisa (2015) Pereira <i>et al.</i> (2017)
Governança e Governança Pública	Bresser-Pereira (2006) Kissler e Heidemann (2006) Matias-Pereira (2010) Gohn (2011) Dias e Cario (2014c, 2017) TCU (2014) Cozzolino e Irving (2015) Oliveira e Pisa, (2015) Pereira <i>et al.</i> (2017)
Participação da sociedade civil na gestão pública brasileira	Avritzer (2008) Buvnich (2014) Oliveira, Catapan e Vicentin (2015) Cozzolino e Irving (2015) Gohn (2016) Kierecz (2016);
<i>Governança Societal</i> : uma nova abordagem de gestão pública	Santos Jr., Azevedo e Ribeiro (2004) Paula (2005a) Martins <i>et al.</i> (2008) Matias-Pereira (2010) Gohn (2011; 2016) Dias e Cario (2014a, b; 2017); Pereira <i>et al.</i> (2017)
A <i>Governança Societal</i> e o fortalecimento do controle social	Martins <i>et al.</i> (2008) Matias-Pereira (2010) Diegues (2013) Gomes (2015) Kleba, Comerlatto e Frozza (2015)
Os conselhos gestores de políticas públicas e sua indispensabilidade para a <i>Governança Societal</i>	Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004) Avritzer (2008) Martins <i>et al.</i> (2008) Diegues (2013) Buvnich (2014) Dagnino e Teixeira, (2014) IBGE (2014) Almeida, Cayres e Tatagiba (2015) Gomes (2015) Kleba, Comerlatto e Frozza (2015) Gohn (2016) Pereira <i>et al.</i> (2016)

Fonte: elaboração própria (2018).

A partir da próxima seção tem início a fundamentação teórica propriamente dita, da pesquisa.

2.2 A GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Esta seção trata brevemente sobre diferença entre Estado, Governo e Administração Pública, bem como apresenta a evolução dos modelos da Administração Pública para que se tenha uma melhor compreensão do porquê da origem da governança na gestão pública.

De acordo com o jurista germânico George Jellinek, o Estado "é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando" (BONAVIDES, 2000, p.29). O jurista brasileiro Dalmo de Abreu Dallari (1998, p.23) define Estado como "todas as sociedades políticas que, com autoridade superior fixaram as regras de convivência de seus membros." O Estado, embora abstrato, é um ente presente; e para ser presente precisa materializar-se, pois é por meio desta materialização que ele age objetivando o bem comum para a sociedade (informação verbal)³. Portanto, como corporação territorial dotada de força e poder legítimos, uma das funções do Estado é promover o bem-estar social.

Nesta vertente, a Administração Pública e o governo são os elementos que materializam o Estado. O governo refere-se a um grupo temporário de pessoas que compartilham da mesma ideologia exercem posições de autoridade (e poder) dentro de um Estado. É o braço político do Estado (dimensão decisória do Estado) e o responsável por direcionar e implementar as políticas públicas, visando o bem comum do povo. Por sua vez, a Administração Pública (dimensão operacional do Estado) é o meio por intermédio do qual os governantes devem agir para cumprir os deveres do Estado, promovendo a sua continuidade e assegurando os direitos e bem-estar dos cidadãos. É o elo entre o Estado, o povo e o governo.²

Assim, compreende-se que "a função do Estado é promover o bem público, mediante sua estruturação e condução política na forma de governo e por meio do uso de suas funções públicas, entre elas a função administrativa do Estado" (AUGUSTINHO; OLIVEIRA, 2014, p.52).

Historicamente o Brasil passou por três modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrático e gerencial, os quais ainda estão presentes no ambiente da gestão pública. No Quadro 2 estão descritas as características dos três tipos de

³ OLIVEIRA, Antonio G. Governança Pública: Um Novo Modelo de Administração do Estado?, 2018. Palestra - II Seminário Internacional de Administração Pública - Viva Curitiba!

Administração Pública, considerando-se os principais elementos envolvidos no processo administrativo:

Quadro 2 - Características dos modelos de Administração Pública no Brasil

MODELO	GESTÃO	AGENTES PÚBLICOS	SOCIEDADE
PATRIMONIALISTA (até 1936)	Estado como extensão do poder soberano	Possuem status de nobreza real	Privilégio da vontade de poucos em detrimento de todos
BUROCRÁTICO (1937 a 1967; tendo como período de transição para o gerencial de 1967 a 1995- administração para o desenvolvimento)	Serviço público profissional. Sistema administrativo impessoal, formal e racional	Acesso ao serviço público por mérito	O controle e a garantia do poder do Estado passam a ser a razão de existência do servidor público, com perda da noção básica de sua missão, que é servir à sociedade
GERENCIAL (1995 até segunda década dos anos 2000, podendo estar passando por um novo período de transição)	Descentralização e redução de níveis hierárquicos. Ênfase em resultados	Planos de carreira estruturados segundo a natureza e complexidade das tarefas. Limitação de remuneração	Vê o cidadão como cliente; torna-se mais permeável à participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil

Fonte: Augustinho e Oliveira (2014, p.53) e Oliveira (2018).

O modelo patrimonialista está marcado pela confusão entre interesses públicos e privados, ou seja, o patrimônio público era confundido com os bens da realeza. Devido ao fato de os cargos públicos serem concedidos como troca de favores ou recompensa, fomentava-se a corrupção, o nepotismo, o clientelismo e a condução da administração pública por parte dos soberanos. Neste período, o Estado submetia-se à liderança da dimensão econômica (DIAS; CARIO, 2014b)

O avanço do capitalismo e a necessidade de adoção de meios mais adequados para atingir altos níveis de eficiência na Administração Pública deu origem à Reforma Administrativa de 1936, a qual implementou o modelo burocrático de administração. Este modelo adotou princípios de impessoalidade, hierarquização rígida, divisão do trabalho, meritocracia, profissionalização dos funcionários, separação de propriedade particular e administração. No entanto, estes princípios não resistiram ao avanço tecnológico, à globalização e à democratização. Esta nova fase passou a necessitar de mais agilidade e qualidade nos serviços públicos, o que levou à descentralização e à transição do foco, que até então era no processo dos

serviços públicos, para o foco nos resultados. Tem-se início a transição do modelo administrativo burocrático para o gerencial (DIAS; CARIO, 2014b).

O modelo gerencial, também conhecido por Nova Administração Pública ou gerencialismo, adotou princípios da Administração Corporativa, ou seja, das organizações privadas. Além da melhoria da qualidade dos serviços públicos, o modelo gerencial objetivava a significativa redução dos seus custos. Para tanto, a descentralização, o início da participação dos cidadãos junto ao poder público e as parcerias com a iniciativa privada, foram características marcantes com a adoção da NAP. Novamente o foco foi alterado passando do processo para os resultados, isto é, da eficiência para a eficácia, preconizando uma administração compromissada com a transparência e o controle (*accountability*) (DIAS; CARIO, 2014b).

A abordagem gerencialista de Administração Pública passou a trabalhar as políticas públicas reconhecendo as diferentes necessidades e interesses da sociedade, o que demandaria a participação do cidadão no governo e estruturas organizacionais mais abertas. Todavia, a participação que foi fomentada estava voltada apenas a atingir melhores resultados administrativos, e não em promover processo mais democráticos na administração (DIAS; CARIO, 2014b).

Porém, uma segunda vertente já estava presente, embora mais timidamente, na Administração Pública: a política. Esta vertente visa a promoção do interesse público e a análise de valores institucionais, tais como: atingir os objetivos sociais, difundir maior competência de gestão e liderança, viabilizar maior intermediação política entre a demanda do cidadão e o bem público final (PEREIRA *et al.*, 2017).

Nas palavras de Dias e Cario (2014c), surgiram dois caminhos:

[...] um de fortalecimento da perspectiva neoliberal; outro de perspectiva neodesenvolvimentista e de melhoria da democracia. O primeiro caminho manteve-se associado ao movimento do NPM na administração pública e, assim, mesmo envolvendo outros atores, se propôs ao foco no resultado apenas, sem garantir que esse fosse alcançado por meio de processos mais democráticos. O segundo caminho voltou-se para o envolvimento de outros atores sociais, incluindo destacadamente as organizações da sociedade civil - de nível local, regional até o transnacional - na busca pelo desenvolvimento enquanto processo pensado de maneira consensada, coproduzido e para além da perspectiva econômica. (DIAS, CARIO, 2014c, p.92-3).

Assim, com as limitações da vertente gerencial, passa a ter espaço na Administração Pública a Governança, que mais tarde, foi denominada de Governança no Setor Público e/ou Governança Pública. Esta forma de gestão até

então era bastante difundida no meio empresarial no qual era denominada de Governança Corporativa.

A definição de Governança Corporativa não é unânime devido à sua evolução e aos diferentes cenários e sociedades em que foi adotada. Refere-se a um conjunto de processos pelos quais as empresas são dirigidas, monitoradas e incentivadas com o objetivo de otimizar o desempenho empresarial. Além disso, está fundamentada em boas práticas que se baseiam em princípios como: transparência, ética, equidade, obediência às leis e regulamentos, e obrigação de prestar contas (ANDRADE; ROSSETI, 2009; OLIVEIRA; PISA, 2015).

Oliveira (2018) menciona que é possível perceber uma transposição dos conceitos e instrumentos da Governança Corporativa para a gestão pública, inclusive sob a perspectiva do Conflito de Agência. De acordo com Andrade e Rossetti (2009), na Governança Corporativa o Conflito de Agência refere-se a conflitos potenciais entre os atores envolvidos, ou seja, entre gestores (agente) e acionistas (principal), sendo decorrentes da inexistência de um contrato completo; e da inexistência de um agente perfeito.

Já na gestão pública o conflito ocorre sob a perspectiva do Estado (agente), atuando por meio da Administração Pública, e do cidadão (principal). Na relação principal-agente, o TCU identifica a sociedade como *principal* "pois compartilha as percepções de finalidade e valor e detêm o poder social, podendo exercê-lo de forma conjunta e ordenada por meio de estruturas criadas para representá-la" (TCU, 2014, p.43). Os *agentes* "são aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos, enfim, autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público" (TCU, 2014, p.43).

Assim como no setor privado, a interação entre a Administração Pública e a sociedade civil nem sempre é harmoniosa, devido à pluralidade de interesses envolvidos. Assim, a teoria do Conflito de Agência também está presente na gestão pública, uma vez que os interesses dos cidadãos, em muitas ocasiões, não coincidem com os interesses dos governantes, representando uma assimetria informacional entre o agente e o principal (AUGUSTINHO; OLIVEIRA, 2014).

No enfoque desta pesquisa, a perspectiva da *Governança Societal* e o fomento de canais institucionais de participação democrática, como os conselhos gestores de políticas públicas, podem auxiliar nas discussões e tomadas de decisão em relação às políticas públicas e ações governamentais a serem adotadas. Isto

porque a perspectiva da *Governança Societal* fomenta a interlocução entre os agentes e os principais das localidades.

Foi devido às condições insatisfatórias apresentadas pelos três modelos apresentados e adotados na Administração Pública, que as práticas adotadas na gestão de empresas privadas acabaram ganhando espaço no setor público, originando o anseio pela implementação de uma Governança Pública (OLIVEIRA; PISA, 2015). Contudo, conforme Bresser-Pereira (2006), a Governança Pública vai além da ideia de simples transferência da teoria da Governança Corporativa:

Não se trata, porém, da simples importação de modelos idealizados do mundo empresarial, e sim do reconhecimento de que as novas funções do Estado em um mundo globalizado exige novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.7).

Matias-Pereira (2012) defende que devido à gestão pública ser algo amplo e complexo, deve envolver atenção não apenas aos aspectos de eficiência, eficácia, efetividade e equidade⁴, mas também para as questões que envolvem a legalidade, a legitimidade, além de outros valores. Neste caso, a gestão pública está muito além de ser somente uma gestão interna; trata-se da gestão externa que envolve um contexto sociopolítico complexo, com o objetivo de atingir maior qualidade dos serviços públicos ofertados à sociedade, "criando um ambiente favorável para a inclusão social e o fortalecimento da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas" (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.9). Esta é uma das razões pelas quais os gestores públicos estão em busca de um novo modelo de administração, ou seja, um modelo que seja condizente com as características da relação

⁴ Nesta pesquisa serão adotados os seguintes conceitos, de acordo com Matias-Pereira (2012):
Eficiência - empenho organizacional para o emprego e otimização de recursos, em relação aos resultados obtidos, ou seja, grau de adequação com que os recursos disponíveis por uma organização são por ela utilizados para alcançar suas metas; redução dos custos da administração pública. Envolve não apenas os recursos financeiros, mas também os meios, métodos e procedimentos utilizados visando o alcance dos objetivos da organização;
Eficácia - oferta adequada de bens e serviços por meio das ações governamentais, definidos previamente em seus objetivos e metas. Os efeitos das ações devem corresponder ao desejado/planejado;
Efetividade - somatória entre a eficiência e a eficácia; ocorre quando são alcançados os resultados mais benéficos para a sociedade via bens e serviços resultantes de determinada ação governamental;
Equidade - refere-se à redução das desigualdades existentes na sociedade; atuação efetiva do Estado proporcionando justiça social (distribuição justa de benefícios, defesa de direitos sociais, democratização das oportunidades).

multidimensional presente na configuração da estrutura econômico-social do Século XXI (DIAS; CARIO, 2014c).

Articulando brevemente o contexto histórico da Administração Pública com as relações econômicas presentes no tecido social, o cenário sugere que a polarização entre Estado e mercado não faz sentido (DIAS; CARIO, 2014b). Nas palavras de Dias e Cario (2014a, b), embora o Estado seja intrínseco às relações sociais e econômicas, e o mercado seja uma esfera importante nestas relações, não é este último quem deve definir a lógica das ações estatais.

Considera-se essa afirmação porque o crescimento econômico não garante o desenvolvimento de outras dimensões como as que promovem a diminuição de desigualdades sociais, por exemplo. O desenvolvimento vai além da acumulação de capitais e interesses individuais. "Desenvolvimento é um processo induzido pelo Estado, fruto da coesão entre os interesses das diversas esferas que compõem uma sociedade e reflexo da subida constante dos degraus que levam de um nível a outro." (DIAS; CARIO, 2014b, p.345).

Sendo assim, a relação entre Estado e desenvolvimento precisa passar para uma perspectiva multidimensional, a qual considera as dimensões da sociedade, do Estado e do mercado na configuração da estrutura econômico-social (forças produtivas, relações de classe, estrutura de poder, etc.) (DIAS; CARIO, 2014b), uma das características apresentadas pela perspectiva da *Governança Societal* a ser apresentada. Antes, no entanto, é necessária uma apresentação do que se depreende por governança e Governança Pública nesta pesquisa.

2.3 A GOVERNANÇA E A GOVERNANÇA PÚBLICA

A palavra governança tem sua raiz em um vocábulo grego que significa direção, portanto, o conceito primordial de governança teria suas bases na direção econômica e social com foco em interesses coletivos (CEPIKU, 2008; PETERS, 2013). Embora a Ciência Política e a Administração Pública já tenham conhecimentos a respeito da lógica da governança e dos mecanismos para atingir suas metas, na prática não tem sido uma tarefa simples (PETERS, 2013).

A governança tem sua origem associada à governança global. Surgiu da necessidade de se ter um modelo de gestão que pudesse dar conta dos novos processos impostos pelas políticas de globalização, além de defender e buscar preservar os direitos humanos e dos povos (GOHN, 2011). Dias e Cario (2017) esclarecem que, no contexto do desenvolvimento capitalista o Estado encarrega-se de impulsionar, regular e intervir nas atividades econômicas, tendo papel relevante na superação de uma crise econômica, bem como na fase de crescimento do país. Porém, a sociedade envolve demandas para além do espaço da valorização capitalista, levando o Estado a se comprometer com a função de promoção de arranjos sociais e políticos, fomentando a democracia participativa.

Ao estudar variados autores e organizações que se dedicam à área de Governança Pública passa-se a perceber que o termo é polissêmico, ou seja, não existe um conceito único para o mesmo (CEPIKU, 2008; COZZOLINO; IRVING, 2015). Para Dias e Cario (2014c):

A palavra “governança” costuma ser usada para tratar de vários assuntos. Tornou-se um conceito guarda-chuva e sinônimo para vários fenômenos. Visitando a literatura nacional e internacional a respeito, é possível observar diversas perspectivas e abordagens dadas a ela, indicando, inclusive, a existência de muita confusão na literatura. (DIAS; CARIO, 2014c, p.92).

A imprecisão conceitual e a flexibilidade interpretativa podem ser um dos motivos para que o termo governança tenha recebido tanta atenção dos meios acadêmicos, político e gerencial em âmbito mundial. Por outro lado, esta imprecisão e o uso crescente do termo geram ambiguidades conceituais embora as dificuldades linguísticas, originadas nas diferenças culturais e científicas das nações, sejam aspectos a serem considerados nas diferenças de conteúdo ou abordagens de pesquisa, existem alguns elementos comuns no conceito de Governança Pública (CEPIKU, 2008).

Como se observa, a concepção de governança na esfera pública apresenta duas correntes distintas, cada qual resultante de diferentes orientações ideológicas e diferentes visões de mundo: (1) governança de cunho tecnocrático ou gerencial e (2) governança democrática ou democrático-participativa (COZZOLINO; IRVING, 2015).

A corrente de cunho gerencial, apesar de defender a inclusão de atores externos ao governo na gestão pública, defende tal inclusão devido a diferentes visões, saberes e potencialidades poderem contribuir com maior eficiência e

efetividade dos processos de gestão. Inspirada na Governança Corporativa, busca a modernização e o enxugamento do Estado por meio da ampliação do número de envolvidos nos processos de tomada de decisão. A autonomia da esfera executivo-administrativa é tida como basilar para o estabelecimento da transparência e *accountability*, aspectos essenciais em países que carecem de uma cultura política de controle social dos agentes governamentais, entre estes países estaria o Brasil (COZZOLINO; IRVING, 2015).

A corrente da governança democrática tem como objetivo central a emancipação social e política. Passa-se a incentivar a organização e o fortalecimento da sociedade civil a fim de fomentar mecanismos de tomada de decisão em instituições públicas que privilegiem a interlocução entre sociedade civil e Estado. Assim, esta abordagem entende como fundamental a postura ativa dos setores sociais nas instâncias decisórias sem defender, no entanto, o afastamento do Estado de seus papéis de coordenação das ações planejadas e de mediação entre os atores da sociedade civil (COZZOLINO; IRVING, 2015).

A seguir são apresentados alguns entendimentos, de diferentes estudiosos, em relação à Governança Pública, os quais balizam a definição da perspectiva de *Governança Societal* apresentada nesta pesquisa.

De acordo com Matias-Pereira (2010), a governança refere-se à transição de um Estado gestor hierárquico para o Estado inteligente-mediador-indutor, ou seja, um Estado que atua de maneira articulada com as organizações empresariais e a sociedade, estabelecendo parcerias estratégicas entre Estado, mercado, comunidades e redes/organizações sociais. Essa transformação da função estatal inicia um processo de legitimação e ampliação dos espaços públicos à disposição da sociedade, buscando um balanceamento na distribuição do poder que passa a incorporar a esfera privada e o cidadão na gestão pública.

Pereira *et al.* (2017) complementam escrevendo que a governança é vista como um conjunto de práticas democráticas e de gestão que, quando aplicadas adequadamente, auxiliam os países a melhorarem suas condições de desenvolvimento econômico e social. Instituições multilaterais como o Banco Mundial (WB), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) têm difundido o conceito e os princípios de governança, não apenas para as organizações privadas, mas também para o setor

público, condicionando os financiamentos à adoção de padrões satisfatórios de governança (COZZOLINO; IRVING, 2015; PEREIRA *et al.*, 2017).

O Banco Mundial, no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e o Direito, por exemplo, define Governança Pública como "o processo por meio do qual o Estado e os grupos não estatais interagem para formular e implementar políticas, trabalhando em um conjunto de normas formais e informais modeladas pelo poder" (BANCO MUNDIAL, 2017).

Desde a década de 1990 o Banco Mundial adota o projeto *Indicadores de Governança Mundial*, uma metodologia para avaliar a qualidade da governança nos países com os quais mantém relações. Estes indicadores são compostos por seis dimensões: (1) voz e responsabilidade; (2) estabilidade política e ausência de violência/terrorismo; (3) eficácia do governo; (4) qualidade normativa (políticas públicas para o setor privado); (5) vigência do Regime de Direito; (6) controle de corrupção. Com foco nos mecanismos de funcionamento de sociedades democráticas, os indicadores representam aspectos que o Banco Mundial considera importantes e que resultariam em maior confiabilidade internacional e maior atração de investimentos (COZZOLINO; IRVING, 2015).

As dimensões *voz e responsabilidade*, *eficácia do governo* e *controle de corrupção* estão diretamente relacionadas com a presente pesquisa. A primeira avalia até que ponto os cidadãos de determinado país são capazes de participar da definição de seu governo, além de estar relacionada à existência de liberdade de expressão, de associação e de meios de comunicação livres. A segunda dimensão diz respeito à competência da Administração Pública e à qualidade dos serviços públicos. A última dimensão destacada refere-se ao resultado da adoção das duas primeiras dimensões, possibilitada, principalmente, pelo controle social (COZZOLINO; IRVING, 2015).

Na área estatal, a governança pode referir-se à forma como se exerce o poder e como se governa (BAETA; PEREIRA; MUCCI, 2016), ou seja, a Governança Pública está ligada à capacidade que o Estado possui para implantar políticas visando alcançar objetivos comuns, permitindo o aperfeiçoamento do diálogo com a sociedade civil, e promovendo ações que possibilitem a atuação do cidadão e a responsabilização dos agentes públicos (OLIVEIRA; PISA, 2015). Nesta mesma vertente, Cozzolino e Irving (2015) entendem a governança como um atributo do Estado derivado da relação entre governo e sociedade civil, na implementação de

políticas públicas. Além disso, seriam experiências de gestão pública associadas a dois pressupostos: "(a) a ampliação do universo de atores que participam dos processos de tomadas de decisão e (b) a instituição de espaços formais de participação social." (COZZOLINO; IRVING, 2015, p.498).

A Governança Pública pressupõe a existência de: uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos; capacidade financeira e gerencial de formular e implementar políticas públicas; pró-atividade não apenas da sociedade, mas de todos os atores envolvidos com o processo de tomada de decisão política (dirigentes, políticos, órgãos de controle); políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; uma burocracia imbuída de ética profissional; de um poder público responsável por suas ações; adoção dos princípios de transparência, *accountability*, ética, integridade, legalidade e participação social nas decisões (BRESSER-PEREIRA, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2010; TCU, 2014; OLIVEIRA; PISA, 2015).

Para Dias e Cario (2014b) a Governança Pública refere-se à transposição da ideia de governo puro e simples para a ideia de governança, na qual se considera a multidimensionalidade social (Estado, sociedade civil e mercado), num processo mais democrático de implementação de políticas públicas rumo ao desenvolvimento da sociedade.

Nesta perspectiva, transforma-se o antigo Estado de serviço em um moderno Estado coprodutor do bem público, porém ainda como responsável maior por sua produção, isto é, adota-se uma política de ampliação de atribuições, podendo o Estado transferir ações para o setor privado ou atuar em parceria com agentes sociais. O Estado não tem mais a obrigação de oferecer os serviços públicos de maneira exclusiva (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Na área de Economia a Governança Pública adota três diferentes lógicas para o agrupamento dos atores (redes, alianças, etc.): a do Estado (hierarquia), a do mercado (concorrência) e a da sociedade civil (comunicação e confiança). Já para a Ciência Política, a Governança Pública associa-se a uma mudança na configuração da gestão política, decorrente da tendência de autogestão nos campos social, econômico e político. Este novo modelo de gestão pública estaria voltado para a negociação, a comunicação e a confiança, sendo uma alternativa para fortalecer a cooperação com as organizações sem fins lucrativos e os cidadãos na condução das suas ações (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Para Dias e Cario (2017) a Governança Pública é um movimento que busca mobilizar uma gama diversificada de atores da sociedade civil, com interesses comuns, para atuação conjunta à Administração Pública. Assim, a capacidade de governança estaria diretamente relacionada à competência do Estado em viabilizar interações, cooperações e parcerias entre os atores, em bases democráticas, objetivando a formulação e execução de políticas públicas que possibilitem o desenvolvimento social, político e econômico (DIAS; CARIO, 2014c).

Já Matias-Pereira (2010) entende que a ênfase da Governança Pública está na "concepção de bom governo (*good government*) e fundamenta-se na competência do Estado de executar de forma consistente as políticas públicas" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.109). Corroborando com esta afirmação Peters (2013, p.29) expõe que a Governança "reflete, de muitas maneiras, as preocupações públicas sobre a capacidade de seus sistemas políticos agirem efetiva e decisivamente para resolver problemas políticos". Para o Tribunal de Contas da União - TCU (2014), a Governança Pública compreende "mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para *avaliar, direcionar e monitorar* a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" (2014, p.10 - grifo nosso).

Seguindo a tendência mundial em relação à preocupação com a Governança Pública, o TCU tem realizado trabalhos que permitem fazer um diagnóstico da governança na esfera federal, possibilitando a adoção de boas práticas de governança. Entre as estratégias utilizadas pelo TCU estão; avaliação de controles internos em programas públicos; governança de tecnologia da informação; governança regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura; Plano Estratégico do TCU, de duração quinquenal; avaliação da maturidade em gestão de riscos da administração pública indireta; governança de pessoal; governança em segurança pública; consolidação de um referencial básico de governança; cursos do Instituto Serzedello Corrêa; Projeto TCU-OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) - estudo para fortalecimento da Governança Pública (TCU, 2014).

Em 2017, foi publicado o Decreto Federal nº 9.203 que "Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional" (BRASIL, 2017). O referido Decreto traz a definição de Governança Pública adotada pelo Estado ratificando a definição do TCU. Também explicita os

princípios da Governança Pública adotados pela União: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade, e transparência. Assume onze diretrizes para nortear as ações do poder público federal, todavia, apenas uma delas menciona o apoio à participação da sociedade civil. O mesmo documento institui o Comitê Interministerial de Governança - CIG, órgão de assessoramento ao Presidente da República com objetivo de propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes constantes no Decreto, em prol da condução da política de governança na administração federal (BRASIL, 2017).

Para alguns autores, ao agregar a governança à Administração Pública esperava-se algo a mais do que simplesmente quesitos relacionados à parte da gestão propriamente dita. Algo que ultrapassasse os aspectos técnicos da administração e fortalecesse a participação cidadã, ou seja, almejava-se uma nova visão de gestão pública. Matias-Pereira (2010) conceitua a governança tendo em vista que:

[...] parte de sua legitimidade vem do processo, do entendimento de que grupos específicos da população, quando participam da elaboração e implementação de uma política pública, ela tem maior possibilidade de obter sucesso nos seus objetivos. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.110).

O Quadro 3 traz uma síntese sobre as características da Governança Pública de acordo com as correntes da Governança Gerencial e da Governança Democrática e embasada nos entendimentos dos variados atores consultados:

Quadro 3 - Características da Governança Pública de acordo com as correntes da Governança Gerencial e da Governança Democrática

(continua)

GOVERNANÇA GERENCIAL	GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA
* Inclusão de atores externos ao governo nas tomadas de decisões, de maneira centralizada pelo poder público, buscando maior eficiência e efetividade dos processos de gestão	* Inclusão de atores externos ao governo nas tomadas de decisões buscando a ampliação da democracia participativa e deliberativa. A Administração Pública tem como perspectiva a orientação de redes sociais complexas
* Balanceamento na distribuição do poder incorporando a esfera privada e o cidadão na gestão pública	* Equilíbrio de poder entre os atores envolvidos na gestão pública
* Gestão propriamente dita; operacionalização eficaz do aparelho de Estado; aspectos técnicos da administração. O foco da Administração Pública está nos negócios, técnicas e ferramentas de gestão	* Fomento da participação por meio da interlocução entre Estado e sociedade civil. Parcerias público-público e público-privadas

(conclusão)

GOVERNANÇA GERENCIAL	GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA
* Trata-se de como se exerce o poder e como se governa	* Postura ativa dos setores sociais e dos cidadãos é fundamental
* Adoção dos princípios básicos da governança corporativa e pública	* Adoção dos princípios básicos da governança corporativa e pública
* Adoção de boas práticas de governança	* Voltada para as práticas democráticas de gestão
* Adoção de mecanismos de liderança estratégica e controle.	* Questão mais política do que administrativa e gerencial
* Autonomia da esfera executivo-administrativa	* Emancipação social e política
* Busca a modernização e o enxugamento do Estado. Fragmentação do sistema de administração pública	* Incentivo à organização e ao fortalecimento da sociedade civil
* Parcerias estratégicas entre Estado, mercado, comunidades e organizações sociais	* Interação entre Estado e grupos não estatais para formular e implementar políticas públicas
* Estado coprodutor do bem público	* Estado coprodutor do bem público
* Capacidade de implementar políticas de objetivos comuns	* Tem o objetivo de fazer prevalecer o interesse coletivo e o bem comum
* As teorias de referência estão na gestão de negócios da literatura internacional	* As teorias de referência estão nas teorias políticas, principalmente literatura europeia
* Adesão às recomendações gerencialistas para o setor público.	* Responsabilização dos agentes públicos
* Adoção de burocracia flexível para o controle do processo decisório e objetivando a eficiência administrativa	* Transposição da ideia de governo puro e simples para a ideia de governança considerando a multidimensionalidade social

Fonte: elaboração própria com base nos autores consultados na pesquisa (2018).

Assim, as discussões acadêmicas têm ultrapassado a noção de operacionalização eficaz do aparelho de Estado como foco inicial da Governança Pública. Passam a serem incorporados novos atores à arena política, inclusive as redes sociais ou organizações informais da sociedade, hierarquias e associações de diferentes tipos, buscando o equilíbrio de poder entre os envolvidos com o objetivo de fazer prevalecer o interesse coletivo e o bem comum em detrimento de interesses de pessoas ou grupos específicos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Na próxima seção está exposta a concepção de participação social, aspecto fundamental na elaboração da abordagem da *Governança Societal*.

2.4 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O processo de participação da sociedade civil brasileira junto ao poder público se vincula a variados fatores, entre eles o Estado, representado por sua estrutura organizacional, e os partidos políticos, como interlocutores tradicionais entre a sociedade civil e o Estado. Nestes dois casos, o distanciamento entre estes

atores na arena política e a insatisfação dos cidadãos com a política partidária indicam que a função mediadora dos partidos tem apresentado falhas (DAGNINO, 2002).

De acordo com Oliveira, Catapan e Vicentin (2015), a primeira forma de acesso e participação dos cidadãos brasileiros na gestão da *res-pública* é o voto, seguido pelo controle social. Porém os autores concluíram que a participação dos cidadãos ainda não acontece de maneira efetiva, o que foi corroborado por meio de estudo que verificou elevados índices de votos brancos e nulos, além de abstenções nas eleições de 2008, 2010, 2012 e 2014. Este cenário pode ser um dos indicativos da crise da democracia representativa, pois os interesses dos eleitores não estariam sendo considerados e não estariam conectados com os interesses dos representantes eleitos (KIERECZ, 2016). Desta forma, "[...] o sistema eleitoral da democracia representativa, por si só, não é capaz de garantir o interesse do povo, o interesse geral." (KIERECZ, 2016, p.368).

Por outro lado, este contexto pode ser um dos responsáveis pelo despertar do interesse, por parte da sociedade civil, pela participação cada vez maior em defesa de suas demandas e interesses. Esta participação está sustentada na ampliação do conceito de cidadania, na universalização dos direitos e num novo entendimento sobre o caráter do Estado, o qual deve considerar o debate público para a definição das políticas públicas (GOHN, 2004). Assim, a democracia participativa, além de necessária e legítima nos espaços públicos de deliberação, se fortalece por envolver a representação de causas e ideias, contribuindo para o estreitamento da relação entre sociedade civil e poder público (BUVINICH, 2014).

A atual gestão pública brasileira é reflexo das transformações, lutas e conquistas suscitadas pela redemocratização e amparadas pela CF/1988. Uma das inovações incorporadas pela Constituição Cidadã, como também é conhecida a CF/1988, foi a participação direta dos cidadãos no exercício do poder, consolidando um quadro múltiplo de instituições de democracia participativa, objetivando a inserção da sociedade civil na deliberação das políticas públicas (DIEGUES, 2013; AVRITZER; RAMOS, 2016; PEREIRA *et al.*, 2016). Nos artigos 29, 194, 198, 204, 206 e 227 da CF/1988 aparecem as previsões envolvendo a democracia participativa fundamentada na relação entre os direitos sociais e a participação do cidadão (VILELA, 2005), cujas temáticas envolvidas são explicitadas no Quadro 4:

Quadro 4 - Artigos da CF/1988 com previsões participacionistas

Artigo 29	Previsão de cooperação das associações representativas no planejamento local ou municipal
Artigo 194	Relacionado à seguridade social, estabelece o caráter democrático da administração com gestão quadripartite
Artigo 198	A previsão volta-se para ações e serviços públicos de saúde, definidos por meio da participação da comunidade
Artigo 204	As ações governamentais na área de assistência social serão pautadas e organizadas nas definições (formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis) obtidas pela participação popular
Artigo 206	Estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, tendo como um de seus princípios a gestão democrática do ensino público, na forma da lei
Artigo 227	Versando sobre o dever da família, da sociedade e do Estado na garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, o artigo admite a participação de entidades não governamentais por meio de políticas específicas e com preceitos pré-estabelecidos na CF/1988 nos programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem

Fonte: elaboração própria com base em BRASIL (1988) e VILELA (2005).

As propostas da democracia participativa objetivam a distribuição dos recursos cujas prioridades estão relacionadas às necessidades sociais e não apenas aos cálculos econômicos originários da necessidade de lucro do mercado. Não se trata apenas de ocupar espaços físicos, mas de mudar os valores e os referenciais que norteiam o planejamento e o exercício das práticas democráticas, promovendo a inclusão social inclusive de grupos até então marginalizados dos processos de tomada de decisão (GOHN, 2004). Desta forma, a democracia participativa está vinculada à cidadania ativa, à participação da sociedade civil no interior do Estado, o que foi possibilitado pela ampliação do número de espaços, com diferentes formatos, para a participação cidadã (GOHN, 2016).

De acordo com Kissler e Heidemann (2006), institucionalmente, existem diferentes pontos de partida para uma reestruturação das relações do Estado com os atores da sociedade civil (individuais ou coletivos), além de organizações privadas com ou sem fins lucrativos. Entre estes espaços estão: conselhos e comissões de políticas públicas, fóruns interconselhos, ouvidorias, conferências, audiências públicas, consultas públicas, mesas de diálogos, mesa de monitoramento das demandas e, ambiente virtual de participação social (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; COZZOLINO; IRVING, 2015; GOHN, 2016). Portanto, as instituições participativas são compreendidas como "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas" (AVRITZER, 2008, p.45).

As Constituições Estaduais e as Leis Municipais Orgânicas também tratam a participação da sociedade civil nas variadas áreas de políticas sociais. Mais especificamente na gestão municipal, existe a previsão da participação direta do cidadão, ou usuário dos serviços públicos, no planejamento, recebendo destaque as audiências públicas, os conselhos gestores de políticas e o orçamento participativo. Trata-se da participação de grupos sociais ou do cidadão comum em termos qualitativos e não apenas quantitativos. Por isso, a necessidade de estar ao alcance de segmentos diferenciados, representativos das demandas sociais e das carências socioeconômicas (GOHN, 2004).

Cozzolino e Irving (2015) alertam que a efetividade dos processos de participação social depende, entre variados aspectos, da capacitação e formação política dos atores envolvidos, procurando evitar que o processo deliberativo nas instituições de democracia participativa não se caracterize por apenas referendar decisões já tomadas em outras esferas.

Na direção das considerações expostas até o momento, apresenta-se uma nova abordagem para a gestão pública buscando superar, ou ao menos minimizar, as limitações apresentadas pelo Estado no que se refere à dimensão sociopolítica de governo. O próximo capítulo traz informações e características sobre a perspectiva da *Governança Societal*, uma possibilidade de gestão baseada na interlocução entre Estado, sociedade civil e mercado, com foco no avanço da democracia e do desenvolvimento social.

3 GOVERNANÇA SOCIETAL: UMA NOVA ABORDAGEM DE GESTÃO PÚBLICA

A proposta do capítulo é expor as características e fundamentações sobre a *Governança Societal*, defendendo a possibilidade de implementação desta perspectiva de gestão pública. Basicamente, a *Governança Societal* envolve uma mudança nas capacidades do Estado e na interlocução deste com a sociedade civil e o mercado, com vistas à integração das dimensões política, social e econômica.

Como é possível perceber, a principal diferença entre a Governança Pública e a Gestão Social, aqui denominada *Governança Societal* é que na primeira "a orientação é o interesse público estatal e o protagonismo é do Estado; na gestão social, a orientação é o interesse público não estatal e o protagonismo, da sociedade" (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015, p.11).

Neste contexto, em busca de um novo encaminhamento para o processo de tomada de decisão na gestão pública, Paula (2005a) defende a Administração Pública Societal, uma visão de gestão influenciada pela busca por um novo modelo de desenvolvimento, pela reinvenção político-institucional, pela concepção de democracia participativa e deliberativa e pela renovação do perfil dos gestores públicos.

A Governança Democrática de Santos Jr., Azevedo e Ribeiro (2004) tem como foco a inclusão social e a democratização, amparadas pela inter-relação entre poder público, agentes de mercado e atores sociais. Esta configuração tende a favorecer a promoção e a coordenação da inclusão social, ampliando e consolidando a participação cidadã nos processos decisórios que envolvem as políticas públicas. Para tanto, os autores defendem a municipalização e o fortalecimento do governo local por meio da criação de canais participativos para atuação cidadã nos processos decisórios do governo, corroborando com Matias-Pereira (2010). Trata-se da combinação das instituições e práticas características do regime representativo com os da democracia direta (SANTOS JR., AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

Esse conceito vem ao encontro com o que Gohn (2004; 2011) denomina de Governança Local. Um conceito híbrido que procura articular elementos do governo local com elementos do poder local. Esta articulação ocorre por meio da inclusão de diferentes atores sociais no governo, organizações públicas (estatais e não estatais)

ou organizações privadas, sustentada pela gestão compartilhada e pelas parcerias entre atores e da sociedade civil e da sociedade política. Neste viés, os representantes da sociedade civil organizada são inseridos nos locais onde se discutem e produzem as políticas públicas, onde a gestão é compartilhada entre variados atores e agentes, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas e dos orçamentos participativos.

Outro termo utilizado é o de Governança Urbana Democrática. Neste caso a denominação aparece no movimento de reforma urbana e objetiva fortalecer os municípios para que, por meio da participação popular de segmentos em situação de desigualdade econômica e social, implementem políticas públicas que priorizem a proteção e a realização dos direitos coletivos dos cidadãos mais vulneráveis das cidades (SAULE, 2005).

A alteração da gestão centralizada para uma gestão que privilegie a participação da sociedade civil na discussão, elaboração, execução e monitoramento das políticas públicas é defendida na Governança Pública de Dias e Cario (2017). Neste caso, o foco está na interação entre Estado e sociedade civil, na formação de redes e na cooperação, descentralização administrativa e financeira, além da articulação entre as democracias direta e representativa para o planejamento das políticas públicas e para oferta de serviços públicos com mais qualidade. Para os autores, a Governança Pública é um movimento híbrido fundamentado na complementaridade entre outros modelos de administração pública, objetivando conectar política e administração e tendo por objetivo o desenvolvimento multidimensional da sociedade (DIAS; CARIO, 2014b).

As denominações variadas supracitadas são apenas alguns exemplos para introduzir a demanda e o interesse, não apenas de acadêmicos, mas de boa parte da população na implementação de espaços democráticos e de uma Administração Pública que seja participativa, onde o poder de tomada de decisão seja dividido com a sociedade civil. Não se trata da democracia participativa se sobrepor à democracia representativa, mas que ambas se complementem, e que seja possível viabilizar uma *Governança Societal*.

Desta forma, a gestão pública por meio da abordagem da *Governança Societal* é proposta com o intuito de possibilitar o progresso da gestão até então praticada. De acordo com Cepiku (2008), o movimento de governança seria uma resposta às falhas percebidas nos outros modelos de gestão: necessidade de

melhoria na análise das demandas e interesses dos atores envolvidos, tanto para a formulação como para a execução de políticas públicas; busca por soluções para enfrentar as falhas de respostas do poder público aos cidadãos em relação às políticas públicas; necessidade de melhores definições para as relações e parcerias entre os atores interessados, sejam eles internos ou externos ao governo; melhor entendimento da articulação entre administração e política; demandas relacionadas à diminuição aos princípios básicos da democracia e aos direitos de participação cidadã.

A abordagem de governança proposta neste estudo pretende articular os pontos positivos da Governança Pública com os pontos positivos das demais alternativas de Administração Pública, os quais defendem maior participação da sociedade e que receberam denominações variadas. A sociedade com seus diversificados atores e seus segmentos marginalizados seria chamada para o debate e a deliberação sobre as ações governamentais e sobre as políticas públicas, principalmente em âmbito local.

Na *Governança Societal*, assim como priorizado na Governança Pública, é necessário ter clareza tanto em relação aos métodos de gestão a serem adotados, quanto à organização do aparelho de Estado. O modelo de Administração Pública Gerencial, ainda presente no Brasil, tem seus aspectos positivos e possibilitou alguma melhora na eficiência dos serviços públicos, principalmente no campo econômico-financeiro (PAULA, 2005a).

A *Governança Societal* é um processo administrativo em prol de valores sociais publicamente definidos, com seus objetivos voltados para a prestação de serviços ao público, e não ao lucro conforme a gestão corporativa, destacando que as tomadas de decisões passam a ser concebidas numa visão pluralística. Portanto, características como gestão descentralizada, participativa, democrática e transparente estão presentes na interlocução entre Estado, sociedade civil e mercado (DIAS; CARIO, 2014b).

De maneira geral, o Estado é o responsável por atender as necessidades e demandas da sociedade por meio de serviços públicos de qualidade, e para isso deve estar bem estruturado (MATIAS-PEREIRA, 2010). As três dimensões da gestão pública precisam ser articuladas e valorizadas: institucional-administrativa; econômico-financeira; sociopolítica (PAULA, 2005a). Esta última dimensão precisa de grande atenção por não ter sido tão valorizada até o momento, tanto pelo poder

público como pelos cidadãos. Alguns aspectos a serem enfatizados pela *Governança Societal* são a participação social, as iniciativas locais de gestão pública com o apoio às instituições de democracia participativa, e as políticas públicas voltadas às demandas e necessidades dos cidadãos (PAULA, 2005a).

Uma vez que na Governança Pública os gestores são os responsáveis pelos bens pertencentes à sociedade, a gestão deve ser realizada com elevado nível de responsabilidade, compromisso, ética, transparência e senso de justiça. Por este motivo a modernização do Estado precisa ser uma das prioridades nas suas agendas políticas (MATIAS-PEREIRA, 2010). Além disso, a Governança Pública trabalha com ferramentas promotoras de transparência, informações como: o custo e qualidade dos serviços prestados, o controle financeiro dos recursos arrecadados e a probidade administrativa e financeira dos recursos e bens públicos (PEREIRA *et al.*, 2017).

Neste tocante, a *Governança Societal* está consoante ao defendido por Matias-Pereira (2010), pois os governantes terão que atuar com grande transparência, de maneira mais efetiva em relação aos serviços prestados aos cidadãos, e fomentando oportunidades originadas na inclusão social, para a formulação e a implementação de políticas públicas. Assim, a atuação governamental deve estar apoiada "nos princípios de transparência (*disclosure*); equidade (*fairness*); prestação de contas (*accountability*); cumprimento das leis (*compliance*); e ética" (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.125).

Na abordagem da *Governança Societal*, o Estado configura-se como um ativador e coordenador das inter-relações estabelecidas com os diferentes atores, além de agente cooperativo na localidade. Isto acontece porque o Estado torna-se mais democrático, transparente, político e participativo; já a sociedade, por meio dos cidadãos, torna-se mais atuante na gestão pública em prol da apresentação das demandas do seu interesse e da elaboração de propostas tanto de desenvolvimento como de solução de problemas (DIAS; CARIO, 2017).

Os cidadãos precisam assumir uma postura proativa, exigindo que o poder público realize uma boa governança⁵, conjuntamente à sociedade civil utilizando de maneira eficiente, eficaz e efetiva os recursos públicos, e objetivando a geração do

⁵ "Conforme sugerido pelo Banco Mundial, são princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*." (TCU, 2014, p.49).

bem comum para a sociedade. Os cidadãos devem ser os principais interessados em saber onde os recursos públicos estão sendo aplicados e o que está sendo alcançado com eles. No entanto, para que esta cobrança dos cidadãos para com os governantes torne-se cada vez maior, é necessário compromisso com a educação das pessoas, para que possam ter seu grau de consciência aprimorado e seu nível de cidadania mais elevados (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Devido à *Governança Societal* envolver a distribuição do poder entre governo e sociedade, é necessário possibilitar a aquisição pelos cidadãos, de maiores conhecimentos e compreensão sobre a temática da participação, para que estes possam discutir e deliberar em igualdade com o poder público. Uma possibilidade é a formação e a capacitação dos cidadãos ocorrer por iniciativa dos meios acadêmico e das organizações da sociedade civil, uma vez que determinados grupos podem não ter o interesse de compartilhar conhecimentos e informações com os cidadãos.

Neste viés e por se tratarem de esfera de interlocução pública e de gestão compartilhada, pressupõe-se que os conselhos gestores de políticas públicas sejam arranjos que permitam a atuação de cidadãos qualificados, uma vez que estes possuem direito a voz e voto, buscando conquistar a legitimidade e a autoridade moral na representatividade (GOHN, 2016). Desta forma, os conselhos precisam ser dotados de diferentes tipos de recursos, inclusive o de formação ou capacitação técnica e política contínua dos conselheiros. Esta necessidade decorre uma vez que estes canais são compostos por atores com diferentes níveis de conhecimentos e entendimentos sobre os assuntos envolvidos nas deliberações (MARTINS *et al.*, 2008; GOHN, 2016).

A capacitação técnica dos conselheiros deve dar conta de permitir o exercício da argumentação, desenvolvimento do senso crítico, e para a formulação e a análise das políticas públicas, por exemplo, além de reduzir as possibilidades de manipulação e cooptação. A capacitação política deve oferecer: melhores condições de avaliar os interesses envolvidos, fundamentar as demandas em parâmetros de racionalidade pública, avaliar a necessidade de realizar alianças eventuais para a negociação de prioridades e decisões, entre outros. Tais capacitações propendem a produzir uma representação mais qualificada tornando mais efetivos os resultados a serem alcançados na gestão das políticas públicas. Também, tendo caráter

motivacional, acabam por estimular a participação política por parte do cidadão comum (MARTINS *et al.*, 2008).

Por outro lado, a ausência de capacitações para os conselheiros pode prejudicar o exercício do pensar coletivo, uma vez que a capacidade de controle dos mecanismos e critérios do uso dos recursos públicos, bem como a capacidade de questionamento e reivindicações podem tornar-se diminuídos. Pesquisas mostram que as capacitações não partem apenas do próprio poder público, mas também das universidades e de organizações não governamentais, por meio de oficinas, cursos, e seminários em várias regiões do Brasil (MARTINS *et al.*, 2008).

Assim, a *Governança Societal* é uma forma de organização do Estado, onde há deliberações conjuntas entre poder público, cidadãos e organizações empresariais. A postura proativa do cidadão não é a de exigir apenas que o governo realize uma boa gestão dos serviços públicos, e sim, que o Estado conduza a Administração Pública de acordo com interesses coletivos. Caso contrário, seria uma administração que cabe apenas ao Poder Executivo, e diz respeito a uma espécie de *boas práticas de gestão*.

A ação pública estatal não estará focalizada apenas nos órgãos e aparatos estatais, mas agregará, via interações múltiplas, a relação poder público e sociedade. Estas interações ocorrerão por meio de instituições de democracia participativa, as quais passam a ter um papel educativo aos participantes, pois terão o potencial de: fornecer informações, desenvolver sabedoria política e visão crítica da realidade, entendimento das causas e origens dos problemas a serem solucionados, e capacitar para a tomada de decisão. O processo educativo passa a ser uma consequência, também, das habilidades e competências desenvolvidas a partir das experiências vividas nas arenas de democracia participativa (GOHN, 2011).

Portanto, a *Governança Societal* deve abrir espaço para auxiliar o Estado a tornar-se um campo de instituições no qual coexistam soluções institucionais e coletivas, sendo estas últimas propiciadas pela participação sob dadas igualdades de condições (GOHN, 2011). Trata-se da aposta na coexistência da democracia representativa (eleições diretas e universais para o Poder Executivo e Parlamento) com a democracia direta (desenhos institucionais de participação cidadã), ou seja, promoção da interação entre governo e sociedade civil via representatividade

democrática, tanto governamental como de diferentes organizações sociais (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004).

Para além da coordenação entre governo, sociedade civil e mercado é salutar a garantia da democratização dos processos decisórios que envolvem as políticas públicas, até então exclusivos dos governos. Essa interação pode ser potencializada nas instituições de democracia participativa e seu sucesso estará vinculado, também, às habilidades cidadãs para a realização do controle social das políticas, bem como, à cultura cívica e mobilização dos atores envolvidos nesta arena, uma vez que a interação será influenciada diretamente pela tensão entre os direitos sociais e a participação cívica (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004).

A governança é favorecida por meio das relações intra e interinstitucionais estabelecidas pela cooperação entre associações, cidadãos, empresas e demais segmentos da sociedade para com o poder público, na condução de ações para a realização das políticas (MARTINS *et al.*, 2008), o mesmo aconteceria na *Governança Societal*. "A ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz e compartilhada pelo Estado e pela sociedade civil, almejando uma solução inovadora das demandas e problemas sociais, edifica formas de governança." (MARTINS *et al.*, 2008, p.177). Esta é a essência da governabilidade⁶, que também está relacionada aos conselhos gestores de políticas públicas (MARTINS *et al.*, 2008).

De maneira geral, a governança, assim como a *Governança Societal* aqui proposta, pode efetivar-se, também, por meio da intersectorialidade nas políticas públicas, favorecendo ao enfrentamento de problemas complexos por meio de uma administração que privilegia a solução integrada dos problemas. A meta da *Governança Societal*, na gestão pública, deve ser alcançar resultados que requeiram a geração de melhores práticas por intermédio de inovação, eficácia, participação e sustentabilidade (MARTINS *et al.*, 2008). Para tanto, a *Governança Societal* exige o fomento de instituições baseadas em princípios de liberdade, igualdade, responsabilidade, participação na tomada de decisão, e promoção da inclusão dos setores mais vulneráveis da sociedade (PEREIRA *et al.*, 2017).

Assim, a implementação da *Governança Societal* está relacionada a aspectos defendidos por Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004) como: disseminação

⁶ Governabilidade pode ser definida como a capacidade do poder público em obter apoios e articular alianças com variados segmentos sociais, objetivando viabilizar a implementação de seus programas (MARTINS *et al.*, 2008).

de uma cultura democrática que se sobreponha a atual cultura presente no sistema político brasileiro; viabilizar práticas e estruturas horizontais de participação que permitam a produção de capital social; agregar grupos vulneráveis e excluídos às discussões e deliberações, possibilitando a redução do impacto das relações assimétricas de poder; incentivar e fortalecer a interação presencial entre os grupos locais e diferentes atores com a esfera pública.

A participação cidadã é a característica marcante da *Governança Societal*. A sociedade civil passa a compartilhar responsabilidades sistematicamente, a disputar espaço no aparato governamental e na definição da agenda pública. A interação e a influência do cidadão no processo de decisão pública resultam de uma participação ativa, na luta para que o Estado cumpra seu dever (DIEGUES, 2013; GOMES, 2015; SECCHI, FEIJÓ, ITO, 2015; GOHN, 2016), ou seja, que o controle social seja executado pelos cidadãos.

Em relação à parte mais técnica e operacional da *Governança Societal*, esta segue as premissas da Governança Pública e está relacionada à forma como se exerce o poder e como se governa. Assim, contemplar diferentes atores na gestão pública objetiva maior eficiência e efetividade dos processos de gestão. O Estado passa a ter uma atuação inteligente-mediadora-indutora na gestão pública, adotando os princípios de transparência, *accountability*, ética, integridade, legalidade e participação social nas decisões (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Portanto, a *Governança Societal* refere-se às capacidades dos sistemas políticos agirem na resolução de problemas também políticos, de maneira efetiva e decisiva, por meio da adoção das boas práticas de governança defendidas pelo TCU (TCU, 2014).

Com o objetivo de realizar uma síntese sobre as características da abordagem da *Governança Societal* o Quadro 5 explicita seus principais pontos:

Quadro 5 - Principais características da abordagem da *Governança Societal* para a gestão pública

(continua)

Nº	CARACTERÍSTICA
01	Coexistência entre democracia representativa e democracia participativa
02	Incentivo às instituições de democracia participativa
03	Interlocação entre Estado, mercado e sociedade civil
04	O Estado é o ativador e o coordenador das inter-relações estabelecidas com os diferentes atores nas arenas de discussão e deliberação
05	Democracia participativa e deliberativa sob o enfoque pluralista, por meio de representantes e de forma direta

(conclusão)

Nº	CARACTERÍSTICA
06	A participação deve ocorrer nos momentos de consulta, planejamento, implementação e controle das ações governamentais e das políticas públicas
07	Agregar grupos vulneráveis e excluídos às discussões e deliberações
08	A participação, a deliberação e o controle social devem ocorrer continuamente, da sociedade civil para com a gestão pública
09	Compartilhamento de responsabilidades entre Estado, sociedade civil e mercado
10	Ação conjunta / cooperação entre associações, cidadãos, empresas e demais segmentos da sociedade para com o poder público
11	Incentivo ao funcionamento de instituições de democracia participativa e deliberativa
12	Possibilitar a formação e capacitação técnica e política, contínua, dos atores envolvidos com as instituições de democracia participativa
13	Viabilizar o desenvolvimento de uma cultura política nos cidadãos
14	A orientação, para as definições das ações governamentais e das políticas públicas, é baseada no interesse público
15	Senso de responsabilidade coletiva na sociedade
16	Políticas públicas voltadas para as necessidades dos cidadãos
17	Realização do controle social
18	Intersetorialidade das políticas públicas; solução integrada dos problemas
19	Coexistência de soluções institucionais e coletivas
20	Articulação das dimensões institucional-administrativa, econômico-financeira, sociopolítica
21	Descentralização político-administrativa (convênios, acordos, parcerias de maneira geral)
22	Deslocamento do poder estatal visando equilíbrio de poder entre os atores
23	Compromisso com os planejamentos e objetivos de longo prazo
24	Gestão realizada com nível elevado de responsabilidade, compromisso, ética, transparência, senso de justiça, inovação e sustentabilidade
25	Serviços públicos prestados com eficiência, efetividade, eficácia e equidade
26	Adoção, pela gestão, da boa governança para os serviços públicos: legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e <i>accountability</i>
27	Utilização de ferramentas que promovam a transparência da gestão pública, cumprindo as Leis da Transparência, Acesso à Informação e leis locais de mesmo cunho

Fonte: elaboração própria com base nos autores consultados (2018).

Para que a abordagem da *Governança Societal* seja viabilizada na gestão pública brasileira, o Estado precisa fomentar as características desta abordagem e atuar estrategicamente para integrar as dimensões econômica e social, além de garantir a prestação dos serviços sociais fundamentais e fortalecer a democracia (DIAS; CARIO, 2014a). Nesta perspectiva, de acordo com Dias e Cario (2014a), o papel do Estado se assemelharia ao ideário neodesenvolvimentista. Já do lado da sociedade civil, a proatividade e a participação, principalmente por meio do controle social, são fundamentais.

Como forma de síntese deste capítulo propõe-se a seguinte definição: *A Governança Societal é um modelo de gestão pública, principalmente local, que contempla um conjunto de práticas democráticas e de gestão, combinando a democracia representativa com a democracia participativa, a governança gerencial com a governança democrático-participativa. Tem como cerne o interesse público balizado tanto pela participação cidadã nos processos decisórios sobre as ações*

governamentais e as políticas públicas, como pelo controle social. A integração das áreas política, social e econômica do país é condição imprescindível para a articulação das dimensões institucional-administrativa, econômico-financeira e sociopolítica. Para tanto, a Administração Pública deve utilizar mecanismos de liderança, estratégia e controle objetivando avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública em prol dos interesses e necessidades da sociedade. Além disso, o fomento às instituições de democracia participativa e à intersectorialidade das políticas públicas para a solução integrada dos problemas sociais deve ser somado à adoção da boa governança nos serviços públicos.

3.1 A GOVERNANÇA SOCIETAL E O FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL

Na *Governança Societal*, a base para a interlocução entre poder público e sociedade civil deve ser a transparência, mas não apenas nos processos de auditorias financeiras e orçamentárias, mas também nos atos e na Administração Pública. Um dos fatores relevantes para o fortalecimento da informação, do processo de transparência e do controle social na contemporaneidade foi a evolução no campo da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC). Neste sentido, o Estado vem dedicando atenção, para disponibilizar aos cidadãos, informações adequadas de maneira tempestiva, o que favorece tanto o controle por parte dos Poderes Legislativos e Judiciário como o controle social (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para Gomes (2015, p. 904), o controle social refere-se a "um controle ascendente, associado à responsividade e à responsabilização do governo em uma relação constante e não eleitoral com a sociedade". Tem por objetivo garantir que o poder público atue conforme os princípios estabelecidos pelo ordenamento jurídico, especialmente: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (MATIAS-PEREIRA, 2010). Acrescente-se que,

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

A ausência ou deficiência no controle causam prejuízos acentuados para a sociedade, pois impactam de maneira negativa na eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública. Direito do cidadão, o controle social pode ser realizado tanto para a defesa de interesses individuais do cidadão como na proteção de interesses coletivos, sendo o resultado da evolução do Estado e do conceito de democracia (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Do ponto de vista da legislação, o Brasil possui algumas ferramentas que auxiliam no controle das ações governamentais. Na CF/1988 consta que o controle estatal é um direito do cidadão e aparece em diversas passagens, entre elas: (1) o Inciso XXXIII do Artigo 5º discorre sobre o direito que todos possuem ao acesso à informação pública; (2) o Inciso XXXIV do mesmo artigo trata do direito à petição; (3) ainda neste artigo, o Inciso LXXIII aborda a ação popular; (4) no Artigo 74, § 2º, consta o direito de denunciar irregularidades aos Tribunais de Contas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No entanto, para que o direito ao acesso à informação seja concretizado são necessárias duas situações: contar com a participação ativa do setor público, do setor privado e da sociedade, além de publicar legislações que garantam esse acesso. Em maio de 2000 foi publicada a Lei Complementar nº 101, que regulamenta, entre outros, o Inciso XXXIII do Artigo 5º da CF/1988. Também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece, entre outros aspectos, normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (BRASIL, 2000). Alterando esta lei, em 2009 foi publicada a Lei Complementar nº 131, denominada Lei Capiberibe e Lei da Transparência, a qual determina a disponibilização de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira nas três esferas de governo, em tempo real (BRASIL, 2009). Todavia, esta refere-se apenas à transparência orçamentária; era necessário algo mais abrangente, que envolvesse todos os documentos e registros mantidos por qualquer autoridade pública, não apenas dados relacionados ao orçamento.

Então, foi instituída a Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei nº 12.527/2011 com o objetivo de regulamentar as previsões constitucionais referentes ao acesso à informação sobre as ações governamentais. O Artigo 8º da LAI dispõe que os órgãos e entidades públicas devem promover a divulgação de informações de interesse coletivo, em local de fácil acesso no âmbito de suas competências,

independentemente de requerimentos (BRASIL, 2011). Fundamental para a *Governança Societal* e de acordo com Matias-Pereira (2010):

O controle, ao orientar a conduta dos gestores ao interesse público, cria as condições básicas para elevar o nível de transparência da Administração Pública. O sistema de controle apresenta-se como um dos elementos essenciais para a Administração Pública, na medida em que, além de verificador da legalidade, passou a realizar um controle de resultados, transformando-se em um instrumento de gerenciamento para a Administração e de garantia, para a população, de uma prestação de serviços eficiente, com o mínimo de recursos, sem desvios ou desperdícios. (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.173).

Em Curitiba, complementarmente às legislações supracitadas, está em vigor a Lei Municipal nº 14.182/2012 que "dispõe sobre a transparência e publicidade dos objetivos e realizações dos conselhos de políticas públicas municipais" (CURITIBA, 2012), temática diretamente envolvida com esta pesquisa.

Para este estudo, adota-se a definição de controle social como:

[...] um controle ascendente, associado à responsividade e à responsabilização do governo em uma relação constante e não eleitoral com a sociedade. Isso implica para a sociedade, como nas eleições, o direito de exigir a prestação de contas no uso dos recursos, influenciar ou decidir sobre escolha das políticas públicas, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar, entre outras prerrogativas. Tal controle pode ser empreendido de forma direta ou por meio de instâncias de representação distintas da representação parlamentar, como os conselhos gestores deliberativos. (GOMES, 2015 p.904-905).

A efetivação do controle social é favorecida pelo engajamento do cidadão em todas as etapas do processo de formulação das políticas públicas. Para tanto, o controle deve ser realizado via acompanhamento e verificação das ações do poder público, pela avaliação dos processos e resultados dos programas de governo, bem como a partir da execução das políticas públicas em favor do interesse coletivo. Na *Governança Societal* essa apropriação do cidadão em relação ao compartilhamento de poder e ao controle das ações estatais passa a ser essencial, uma vez que é esta uma das formas de garantir que as proposições coletivas sejam consideradas na decisão final desta agenda (MARTINS *et al.*, 2008; DIEGUES, 2013; SABIONI *et al.*, 2016).

Kleba, Comerlatto e Frozza (2015) identificam como desafio à gestão de políticas públicas, além da inclusão efetiva da sociedade civil no processo de tomada de decisão, a utilização de mecanismos e instrumentos, para a atuação

governamental, que potencializem os fluxos participativos, decisórios e de controle social perante as ações executadas nos espaços públicos. Além disso, as autoras assumem como principais instrumentos de controle social as legislações básicas, os documentos de planejamento (Plano Plurianual - PPA) e orçamentos governamentais e setoriais (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA). Desta forma, a atuação da sociedade civil, assim como dos conselhos gestores, deve estar fundamentada e norteadas por estes instrumentos.

O controle social precisa acontecer no nível *accountability* para maior efetividade, podendo ocorrer em áreas que envolvem a questões administrativas, financeiras, profissionais, legais, morais, constitucionais e de implementação de políticas públicas, cada qual dispendo de diferentes mecanismos para o exercício do controle. A combinação destas áreas de responsabilização torna-se fundamental para o exercício do controle governamental, o qual exige uma sociedade civil organizada capaz de influenciar o sistema político viabilizando a democracia participativa. Neste contexto, os conceitos de democracia e eficiência estão estreitamente inter-relacionados, necessitando um novo modelo de gestão pública onde o Estado será mais eficiente quanto mais democrática for sua gestão (MARTINS *et al.*, 2008).

Alinhando-se à temática da *Governança Societal* está a *accountability* societal: sua matriz teórica enfatiza a dicotomia Estado e sociedade civil, a qual preconiza que a vigilância da sociedade sobre o governo trata-se de uma especificidade na consolidação das diretrizes democráticas tanto na soberania popular como no controle da ação governamental. Defende-se que os conselhos gestores podem tornar-se uma forma de *accountability* societal, ocorrendo num ambiente de discussão e deliberação composto por representantes governamentais e não governamentais (MARTINS *et al.*, 2008).

Percebe-se então o potencial dos conselhos gestores como responsáveis por promover os controles político e social da Administração Pública, acompanhando e analisando se as ações da administração estão pautadas legalmente e se atendem ao interesse coletivo e para o bem comum (DIEGUES, 2013; KLEBA, COMERLATTO; FROZZA, 2015). Gomes (2015) acrescenta ainda que, tendo por objetivo identificar os erros e as faltas no processo de gestão pública, cometidas por pessoas, em atos ou a coisas, para que possam ser retificadas e evitadas

futuramente, o acompanhamento do cumprimento das deliberações e das políticas públicas formuladas pelo conselho torna-se uma questão de controle social.

3.2 OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA INDISPENSABILIDADE PARA A GOVERNANÇA SOCIETAL

No Brasil, os conselhos gestores de políticas públicas apresentam-se como experiências com forte potencial democrático. Acontecem em arenas de discussão onde é possível exercer o controle social sobre o Estado, participar das decisões políticas e conformação da agenda decisória abordando problemas e demandando novos direitos por parte do cidadão e de grupos sociais, possibilitando concretizar inserções na agenda política do Estado (MARTINS *et al.*, 2008; KLEBA; ZAMPIROM; COMERLATTO, 2015; GOHN, 2016).

Os conselhos gestores são instituições de controle não correccionais, ou seja, não possuem recursos coercitivos respaldados legalmente para aplicar sanções, isto é, não lhes é permitido sancionar, com rigor, os agentes do governo ou os próprios conselheiros, uma vez que estes são corresponsáveis por desvios que por ventura aconteçam. No entanto, podem agir corretivamente a partir de resultados e sobre as políticas (GOMES, 2015).

Essas características dos conselhos gestores podem ser garantidas por meio da definição das funções/competências/atribuições, neste estudo assumidas como palavras sinônimas, estabelecidas em legislações de criação e regimentos internos, na forma de composição da estrutura organizacional, bem como nas condutas de cada conselho. Assim, estudar a institucionalização, a representação, as competências e o resultado da fusão destas características é fundamental para analisar como tem sido concretizado o funcionamento dos conselhos gestores, o que já está ocorrendo a contento e o que ainda necessita de atenção para que estas instituições cumpram seu papel, conforme proposto pela legislação e almejado pela sociedade.

Serão adotados os seguintes entendimentos para esta pesquisa:

- Institucionalização – formalização das regras de funcionamento dos conselhos;

- Representação – forma de composição ou definição de conselheiros; proporção entre a representação governamental e não governamental;
- Competências - capacidades ou funções conselheiristas; se referem às funções instituídas dos conselhos: consultiva, deliberativa, fiscalizadora, controladora, normatizadora.

Na arquitetura da participação brasileira os conselhos gestores de políticas públicas podem ser constituídos pelo cidadão comum, pela sociedade organizada, e pelo poder público, sendo vinculados a diversas áreas públicas e temáticas transversais. A rápida regulamentação pela legislação auxiliou o aumento significativo do número de conselhos gestores nos municípios do país, estando alguns conselhos presentes em quase todos os municípios brasileiros (BUVINICH, 2014; DAGNINO; TEIXEIRA, 2014; GOMES, 2015; KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015; GOHN, 2016; PEREIRA *et al.*, 2016). Os conselhos gestores de políticas públicas são definidos aqui como:

[...] espaços públicos vinculados a órgãos do Poder Executivo, tendo por finalidade permitir a participação da sociedade na definição de prioridades para a agenda política, bem como na formulação, no acompanhamento e no controle das políticas públicas. (IPEA, 2013, p.9).

Localmente, Curitiba adota, no Artigo 4º, Inciso III, da sua Lei Orgânica Municipal, como objetivos fundamentais e diretrizes do município, a garantia da participação popular nas decisões governamentais. Ainda prevê no Artigo 79, "caput" e parágrafo único, que a criação de conselhos municipais nas diversas áreas atenderá os princípios da democracia participativa, e contará com representantes populares dos usuários dos serviços públicos (CMC, 2011, p.37).

A participação da sociedade civil precisa ter caráter deliberativo nos conselhos gestores. Desta forma, a participação deliberativa permitirá que estas instituições possam ter a prerrogativa de intervir em assuntos de interesses coletivos nas suas áreas de atuação, inclusive com a possibilidade de articulação com outros conselhos no caso de políticas intersetoriais. A vantagem desta articulação entre as políticas é a possibilidade do enfrentamento de problemas complexos de uma maneira integrada na Administração Pública (MARTINS *et al.*, 2008).

Os conselhos gestores de políticas públicas têm sido considerados um dos principais canais de participação popular. Embora possam ser encontrados nas três

esferas de governo e integrem-se a órgãos públicos vinculados ao poder executivo, não apresentam um padrão de funcionamento. Em algumas temáticas ou setores são obrigatórios para o repasse de recursos federais e estaduais, possuindo funções diversificadas para as políticas públicas. As variações entre os conselhos podem ocorrer, também, decorrentes do perfil das organizações da sociedade civil atuantes nestes canais, e de como está previsto o equilíbrio entre as representações governamentais e não governamentais (paritário, bipartite, tripartite, etc.). São justamente as distinções entre eles que favorecem a análise dos indicadores de participação e mobilização da sociedade civil (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; AVRITZER, 2008; DIEGUES, 2013; BUVINICH, 2014; DAGNINO; TEIXEIRA, 2014; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; GOMES, 2015; LÜCHMANN; ALMEIDA; GIMENES, 2016; GOHN, 2016; SABIONI *et al.*, 2016).

A composição dos conselhos, enquanto órgãos colegiados institucionalizados, tem recebido destaque, pois é uma valiosa oportunidade de inclusão política, de discussão e definição de políticas públicas. Embora possibilitem a participação de diversos atores, os conselhos gestores incorporam, oficialmente, um número reduzido de representantes. Além disso, os conselheiros geralmente são designados democraticamente, sendo que, para cada conselheiro representante do Estado, preconiza-se um representante da sociedade civil, no mínimo (AVRITZER, 2008; DAGNINO; TEIXEIRA, 2014; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; GOMES, 2015). Contudo, há exceções à regra da paridade, como por exemplo, no caso dos conselhos de saúde que são compostos considerando a paridade de 50% de entidades de usuários, 25% de entidades de trabalhadores, 12,5% de gestores e 12,5% de prestadores de serviços na área da saúde (CURITIBA, 2018).

Avritzer (2008) destaca que, para evitar que o conselho gestor torne-se ineficaz, é necessário superar a hostilidade do sistema político e a fraqueza da sociedade. Isto dependerá de uma forte organização da sociedade civil e da vontade política dos governantes em apoiar os processos participativos.

A efetiva participação nos conselhos favorece o estabelecimento de uma sociedade na qual a prática da cidadania além de um direito, pode tornar-se realidade. Na *Governança Societal*, a oportunização de espaços de manifestação constante da sociedade civil propende que o Estado receba aporte de conhecimentos para a identificação das necessidades prioritárias em determinado segmento social. Além de que a prática do controle social sobre o Estado irá incluir a

responsividade (relação entre as decisões dos gestores e as preferências da comunidade) e a responsabilização dos governantes (DIEGUES, 2013; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; GOMES, 2015; GOHN, 2016).

Neste tocante, as competências/funções/atribuições dos conselhos devem estar bem estabelecidas. Poucos são os pesquisadores que aprofundam o debate referente aos elementos classificatórios destas competências (BUVINICH, 2014; GOHN, 2016). Baseada em abordagens teóricas sobre participação social, democracia deliberativa e análise legislativa, Buvinich (2014) desenvolveu um modelo classificatório que, juntamente com as definições disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE em estudo sobre o perfil dos municípios brasileiros, realizado em 2013, foram adotados para esta pesquisa. Assim, a classificação e as definições sobre as competências/funções/atribuições nesta pesquisa são:

- Consultivo – conselho que tem o papel de estudar e indicar políticas ou ações (IBGE, 2014; PEREIRA *et al.*, 2016);
- Deliberativo – tem o papel de decidir sobre a administração de recursos e a implementação de políticas setoriais (IBGE, 2014; PEREIRA *et al.*, 2016);
- Fiscalizador – aquele que fiscaliza a implementação e o funcionamento das políticas, e a administração dos recursos da sua área de atuação (IBGE, 2014; PEREIRA *et al.*, 2016). Fiscalizar envolve execução orçamentária (KLEBA *et al.*, 2010).
- Normativo – responsável pelo estabelecimento de normas e diretrizes para as políticas, bem como para a administração de recursos setoriais (IBGE, 2014; PEREIRA *et al.*, 2016).

Além dessas funções, o conselho também pode ser controlador, embora esta classificação não apareça nos estudos do IBGE (2014) e Pereira *et al.* (2016) (2014):

- Controlador - controle direto da sociedade sobre as ações do governo; a sociedade civil participa fiscalizando e controlando as atividades do Estado com a adoção de práticas que viabilizam mais transparência de informações, além da participação da sociedade civil na tomada de decisão (DIEGUES, 2013). Controlar envolve execução política (KLEBA *et al.*, 2010).

Essas competências podem aparecer nos conselhos gestores em combinações heterogêneas (Buvnich, 2014), o que deriva em capacidades variadas de obtenção de impactos reais nas decisões políticas. No entanto, como características comuns estão “a exposição e o debate público de diferentes reivindicações e a expectativa de serem levados em consideração nas decisões políticas e na formulação de políticas públicas.” (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014, p.42). Os debates originados nestes canais de participação não estão livres de apresentar conflitos. Pelo contrário, o debate é percebido como uma dimensão construtiva destas instituições (DAGNINO; TEIXEIRA, 2014) e quando a deliberação ganha relevância, uma vez que seria:

[...] o resultado concreto da multiplicidade de interesses sociais confluindo com um propósito específico. Para chegar então ao resultado, a participação, a argumentação pública, o respeito à multiplicidade ideológica e a racionalidade pública seriam elementos condicionantes e necessários a um processo deliberativo capaz de ser legítimo. (BUVINICH, 2014, p.61).

O contexto deliberativo refere-se ao cenário no qual os atores procuram chegar a um consenso, intermediados pela troca de razões e argumentos, e buscando uma tomada de decisão coletiva. Isto requer maior envolvimento, capacidade de análise, proposição e controle social dos conselheiros. A deliberação busca equilibrar a defesa de interesses com a aprovação de caráter coletivo dos direitos implicados, ampliando tanto o conhecimento sobre os processos que envolvem a gestão pública, como a corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil (KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015; SECCHI; FEIJÓ; ITO, 2015). Estas características refletem formas de expressão da adoção da *Governança Societal* pelo poder público, mostrando-se promissora e, ao mesmo tempo, repleta de obstáculos.

O estudo envolvendo a composição colegiada dos conselhos gestores e suas funções, bem como a análise de atas de reuniões dos conselhos, sugere se o processo de tomada de decisão tem a possibilidade de ser precedido pela discussão. Se sugere o debate de ideias entre indivíduos com o mesmo grau de autoridade, prevalecendo o melhor argumento, gerando decisões mais democráticas e eficientes se comparadas às decisões oriundas de um processo de agregação de simples preferências como uma votação (GOMES, 2015).

De acordo com Kleba, Comerlatto e Frozza (2015), os conselhos estão instituídos, em sua maioria, com caráter deliberativo e fiscalizador, configurando-se como importante espaço de publicização das políticas. Esta publicização permite aos cidadãos acompanhar as discussões e decisões, participando diretamente das primeiras e reivindicando sobre suas demandas e necessidades junto aos representantes da sociedade civil.

Além disso, como instâncias participativas e decisórias, os conselhos contribuem com a politização do cidadão, devido ao seu caráter pedagógico de promover o aprendizado da convivência democrática. Têm potencial para induzir uma transformação dos princípios dos cidadãos em relação ao seu papel político, construindo a partir disto uma cultura política democrática fortalecida por meio de espaços de liberdade e igualdade (MARTINS *et al.*, 2008; KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015; GOHN, 2016).

O desenvolvimento de práticas sociais, possibilitadas pelos conselhos, tende a construir saberes e valores cidadãos envolvendo a participação de pessoas que, mesmo sendo diferentes, lutam pelas mesmas metas, visando o bem coletivo (GOHN, 2016). Para Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004, p.21), os conselhos "são a maior expressão da instituição, pelo menos no plano legal, do modelo de governança democrática no âmbito local."

No entanto, é necessário o reconhecimento de que os conselhos podem atuar como canais que fomentam a interlocução entre Estado e sociedade civil, ou, por outro lado, podem atuar como canais que existem apenas para referendar as decisões centralizadoras do Estado. Por isso, também, o interesse no desenvolvimento desta pesquisa.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

4.1 MÉTODO DE PESQUISA

A intenção de realizar a presente pesquisa originou-se do conflito sobre entendimentos a respeito dos diferentes modelos de gestão na Administração Pública, levando ao interesse em organizar uma nova abordagem de gestão pública. Esta abordagem estaria fundamentada na participação da sociedade civil junto ao poder público e nos pontos fortes da Governança Pública, a qual não se desvinculou dos modelos anteriores por completo. Tal abordagem, após muitas leituras e diálogos com professores do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR, foi denominada de *Governança Societal*.

Neste tocante, a pesquisa teve início com a revisão do referencial teórico já existente, principalmente sobre as temáticas da Administração Pública, Governança, Governança Pública, Administração Pública Societal, democracia participativa, controle social e conselhos gestores de políticas públicas. Isto para que fosse possível cumprir o primeiro objetivo específico proposto pelo estudo, o qual estabelece a proposição da abordagem da *Governança Societal*, tendo como embasamento a confluência dos princípios e conceitos da Governança Pública, em seu modelo gerencial de gestão, e da Administração Pública Societal. A proposta da referida abordagem está contemplada no Capítulo 3.

Na sequência, objetivando analisar o cenário dos conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba, estabeleceu-se o foco nos conselhos *sociais* como delimitação do recorte de pesquisa. Neste momento, os esforços de pesquisa voltaram-se para o segundo objetivo específico de pesquisa, ou seja, realizar o diagnóstico da estrutura dos conselhos *sociais* de Curitiba, quanto à institucionalização, representação e competências, por meio de seus preceitos legais e regimentais, iniciando a análise da capacidade participacionista dos conselhos.

Para tanto, em julho de 2017 iniciou-se a coleta de dados referente aos conselhos *sociais* de Curitiba, coleta esta finalizada no mês de julho de 2018. O período final adotado para a coleta de dados justifica-se fundamentado no entendimento de que as informações fossem as mais completas e correspondessem

o mais fielmente possível ao período em que teriam início as análises, garantindo que as informações permanecessem as mais atualizadas possíveis.

De acordo com as informações disponíveis, em 2013 o município de Curitiba, capital do Paraná, possuía 64 conselhos gestores, de acordo com levantamento realizado pela própria prefeitura. Destes, poucos tinham página virtual ou estavam listados na página virtual oficial da PMC (IMAP, 2018). Em março de 2015, este cenário começou a mudar com a implementação do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba⁷. Trata-se de uma parceria firmada entre a PMC o Núcleo de Estudos em Instituições (NINST) do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná. O objetivo deste Portal era fortalecer a democracia participativa local via diálogo e transparência do município. Disponibilizado virtualmente, o Portal agrega, em um único local, informações sobre os conselhos de Curitiba, o que viria a facilitar o acompanhamento das ações do poder público municipal por parte dos cidadãos (CURITIBA, 2018).

Embora existissem 64 conselhos municipais em Curitiba, apenas 48 aderiram à página do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba. Estes conselhos estão inseridos em variadas temáticas e classificados, pela PMC, em quatro categorias: administrativo e fundo público; fiscal; social; cidade e meio ambiente (CURITIBA, 2018).

Neste contexto, os dados para a pesquisa foram coletados no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba, realizando-se análise documental da legislação de criação, do regimento interno disponíveis nos conselhos *sociais* e das atas de reuniões plenárias. Optou-se pela coleta de dados no Portal dos Conselhos devido à Prefeitura (gestão 2013 - 2016), ter a intenção de disponibilizar, em um único *site*, o máximo de informações possíveis referentes aos conselhos municipais. Este instrumento, além de facilitar a busca por informações, teria a intenção de colaborar com a publicização e transparência das ações destes canais de democracia participativa, em acordo com a LAI, Lei nº 12.527/2011, e a Lei Municipal nº 14.182/2012, abordadas na seção 3.1. Ressalte-se que esta última lei estabelece que:

[...] os Conselhos de Políticas Públicas Municipais devem utilizar todos os meios e instrumentos legítimos disponíveis para divulgar suas atribuições,

⁷ www.portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br

objetivos, atividades e realizações, sendo obrigatória a publicação dessas informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), acompanhadas de dados sobre suas receitas, despesas, concretização de metas e outras informações necessárias para o conhecimento e acompanhamento público de suas funções. Também devem informar a lei municipal que os instituiu, os nomes dos conselheiros, a data, o horário, a pauta e o local das reuniões, bem como disponibilizar os termos de ata das reuniões realizadas. (IMAP, 2018, p.5-6).

De modo geral, a gestão do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba é realizada pelo Instituto Municipal de Administração Pública de Curitiba – IMAP, com o objetivo de monitoração, mas a atualização do site é de responsabilidade de cada conselho, que deve garantir a transparência de seus atos (CURITIBA, 2018). A página do Portal possibilita que os conselhos insiram informações sobre: calendário de ações do conselho, notícias, localização, composição, legislações, atas/deliberações, eventos, *links* relacionados e o *fale com o conselho* (CURITIBA, 2018). No entanto, nem todos os conselhos disponibilizam todas as informações possíveis.

Ao acessar a aba *Conselhos* são exibidas para consulta outras quatro abas: Administrativo e Fundo Público (com 13 conselhos), Fiscal (com 8 conselhos), Social (com 21 conselhos, porém o *Conselhos de Escola* é um termo genérico, existente em cada unidade educacional, não se referindo a um conselho municipal) e Cidade e Meio Ambiente (com 6 conselhos). A lista dos conselhos *sociais* e sua institucionalização, ou data de criação, são apresentados no Quadro 6:

Quadro 6 – Conselhos classificados como *sociais* no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba

(continua)

Nome do conselho	Sigla	Lei de criação	Ano de criação
Conselho Municipal de Educação de Curitiba	CMEducação	Lei Municipal nº 6.763/1985 alterada pela Lei nº 12.081/2006	1985
Conselho Municipal de Saúde	CMS	Lei Municipal nº 7.631/1991 alterada pelas Leis nº 10.179/2001 e 11.464/2005	1991
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	COMTIBA	Lei Municipal nº 7.829	1991
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	CMDPCD	Lei Municipal nº 8.126/1993 alterada pela Lei nº 14.545/2014	1993

(conclusão)

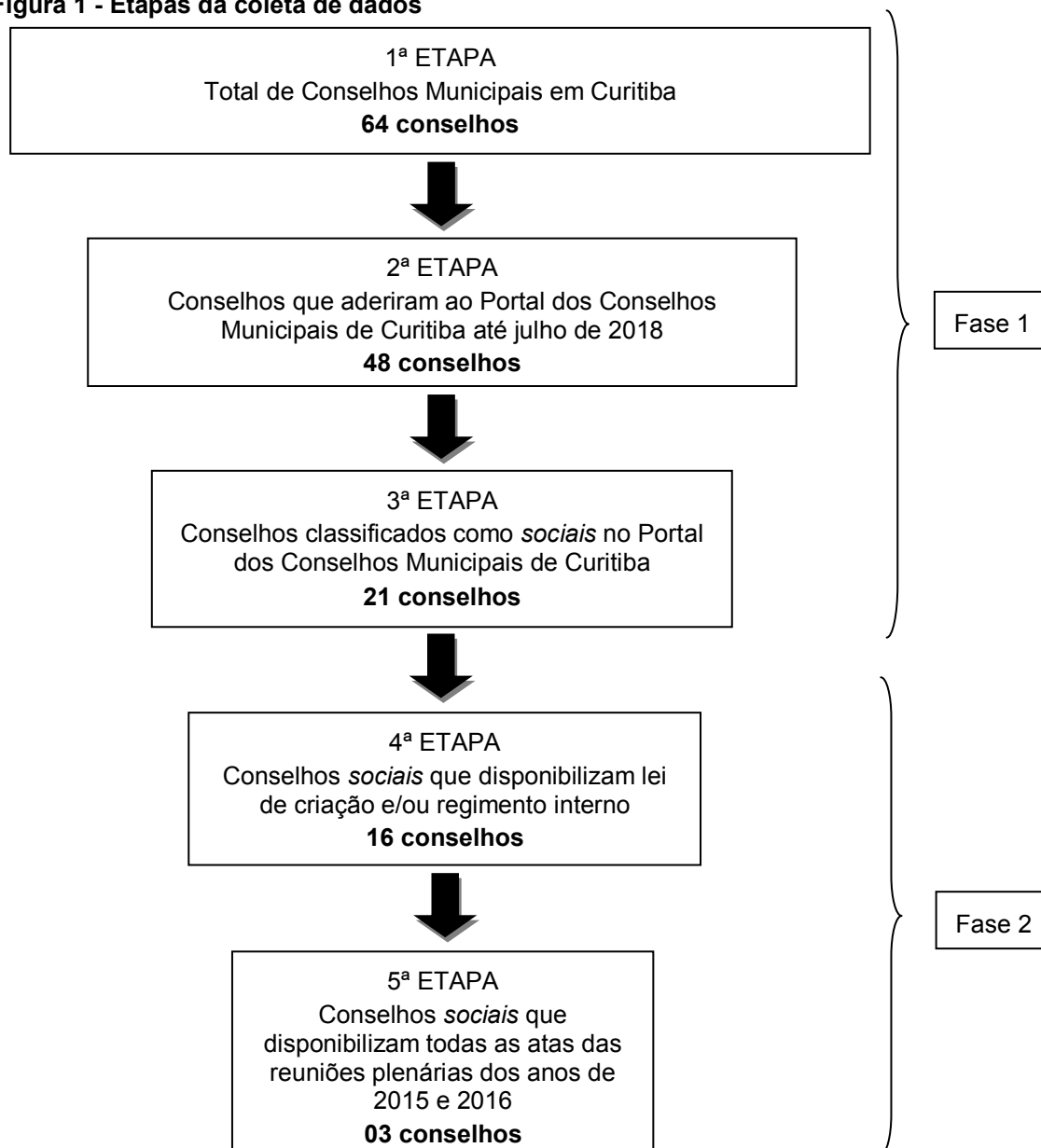
Nome do conselho	Sigla	Lei de criação	Ano de criação
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	CAE	Lei Municipal nº 8.705/1995 alterada pela Lei nº 10.139/2001	1995
Conselho Municipal de Assistência Social	CMAS	Lei Municipal nº 8.777	1995
Conselho Municipal do Emprego e Relações do Trabalho	CMERT	Lei Municipal nº 8.784/1995 alterada pela Lei nº 12.505/2007	1995
Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba	CONSEA	Lei Municipal nº 10.698/2003 alterada pela Lei nº 11.832/2006	2003
Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas	COMPED	Lei Municipal nº 11.100/2004 alterada pela Lei nº 13.860/2011	2004
Conselho Municipal da Juventude	CMJ	Lei Municipal nº 11.303/2004 revogada pela Lei nº 13.900/2011, sendo esta alterada pela Lei nº 14.614/2015	2004
Conselho Superior da Procuradoria Geral do Município de Curitiba	-	Decreto Municipal nº 583	2005
Conselho Municipal de Cultura	CMC	Lei Municipal nº 11.834	2006
Conselho Municipal de Política Étnico Racial	COMPER	Lei Municipal nº 11.833/2006 alterada pela Lei nº 13.598/2010	2006
Conselho Municipal de Turismo	COMTUR	Lei Municipal nº 11.835 regulamentada pelo Decreto nº 244/2007	2006
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa	CMDPI	Lei Municipal nº 11.919	2006
Comissão Municipal de Direitos Humanos	CMDH	Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 12	2009
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	CMDM	Lei Municipal nº 14.362/2013 alterada pela Lei nº 14.491/2014	2013
Conselho Municipal de Esportes	CMEsportes	Lei Municipal nº 14.588	2015
Conselho Municipal da Economia Popular Solidária	CMEPS	Lei Municipal nº 14.786	2016
Conselho Municipal do Patrimônio Cultural de Curitiba	CMPC	Lei Municipal nº 14.794	2016
Conselhos de Escola	-	-	-

Fonte: elaboração própria com base em informações do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba (CURITIBA, 2018).

De um total de 48 conselhos constantes no *site*, 21 são definidos como conselhos *sociais*. Justifica-se a escolha destes conselhos por representarem as áreas de interesse imediato da população e por terem o potencial de atuar diretamente na formulação das políticas sociais, uma vez que existe a presença da sociedade civil na sua composição colegiada. Assim, a coleta de dados foi dividida

em duas fases, sendo que a Fase 1 foi responsável por identificar os conselhos *sociais*, conforme representado na Figura 1:

Figura 1 - Etapas da coleta de dados



Fonte: elaboração própria (2018).

A Fase 2 refere-se à análise da legislação para identificar como está configurada a participação da sociedade civil e do cidadão comum nos conselhos. Como primeira delimitação de análise estabelecida para o estudo, os conselhos *sociais* que não disponibilizavam as legislações de criação ou o regimento interno na página do Portal, ou ainda, que suas abas não remetessem a outro *site* com estas informações, foram excluídos do estudo. Por meio de uma amostra por

conveniência, a análise inicial permitiu a definição do escopo do estudo orientado pelo recorte limitativo, no qual os seguintes conselhos não foram contabilizados:

1 - Os Conselhos de Escola, por serem conselhos referentes aos interesses de cada unidade escolar e por estarem contemplados no Conselho Municipal de Educação;

2 - O Conselho Superior da Procuradoria Geral do Município de Curitiba, por não disponibilizar qualquer informação na página do Portal; além de ser inferido, por suas características que não se trata de um conselho *social*;

3 - Os Conselhos Municipais de Cultura e da Juventude, e a Comissão Municipal de Direitos Humanos, que apenas informavam o número do ato legal que os institui. O Conselho da Juventude até disponibilizava uma lei de criação, no entanto, esta já foi revogada e a atual não consta no Portal.

O número de conselhos que passaram para a próxima fase de análises reduziu de 21 para 16. O interesse pelos regimentos internos deve-se ao fato de que a forma de composição dos conselhos poderia estar designada nele, e não necessariamente no documento de criação.

A tipologia classificatória a respeito das funções ou competências dos conselhos foi uma das dificuldades da pesquisa, pois as legislações estabelecem tais funções (exemplo, consultiva, deliberativa), no entanto, não discorrem o que depreendem de cada uma, a única exceção a este fato é o Conselho Municipal de Educação que, na legislação apresenta as definições adotadas para cada função do conselho. Então, pela falta de precisão no uso das terminologias, em contraste com a descrição minuciosa e legal das responsabilidades para cada conselho, assumiram-se para este estudo apenas as funções que pertencem às seguintes classificações: consultivo, deliberativo, controlador, fiscalizador e normativo, conforme classificação adotada pelos estudos de Diegues (2013), Buvnich (2014), IBGE (2014) e de Pereira *et al.* (2016), e definidas no Capítulo 3, Seção 3.2. Lembrando que, um conselho gestor de políticas públicas pode apresentar, simultaneamente, todas as classificações citadas (BUVINICH, 2014).

Objetivando aprofundar a análise procedeu-se o levantamento, nos referidos documentos, sobre a representação ou forma de composição dos conselhos, ou seja, buscou-se identificar as determinações legais para a definição dos representantes das áreas governamental e não governamental (composição por eleição, entidades predefinidas, processo seletivo, indicação de autoridade e mista).

Forma de definição da presidência dos conselhos, possibilidade de recondução e poder de voto do presidente também foram investigadas. Estas informações permitiram, assim, diagnosticar como a participação da sociedade civil está contemplada nestas instituições.

Para definir quais conselhos seriam analisados com maior profundidade, estabeleceu-se como recorte os conselhos que disponibilizavam atas de todas as reuniões plenárias dos anos de 2015 e 2016, sendo esta a 5ª Etapa da pesquisa. Este recorte temporal foi adotado por referir-se aos anos mais recentes de um mesmo mandato no Poder Executivo do município. Os conselhos que contemplavam estas delimitações foram três: (1) Alimentação Escolar, (2) Esporte e (3) Saúde; e suas atas foram analisadas de acordo com a técnica de análise de conteúdo. Assim, continuou a ser utilizado o método indutivo, a partir da observação dos casos, para cumprir com os dois últimos objetivos específicos propostos para a pesquisa: verificar a presença de discussão, proposição, fiscalização e deliberação de assuntos de interesse coletivo nas reuniões dos três conselhos contemplados; analisar a efetividade participacionista, dos três conselhos contemplados, conforme as prerrogativas da *Governança Societal*. O Quadro 7 retrata o levantamento referente às atas disponíveis no Portal Municipal dos Conselhos:

Quadro 7 - Conselhos que disponibilizam atas das reuniões plenárias dos anos de 2015 e 2016 no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba

Nome do Conselho	Sigla	Quantidade de atas 2015	Quantidade de atas 2016
Conselho Municipal da Economia Social Solidária	CMEPS	00	07 (completo)
Conselho Municipal de Alimentação Escolar	CAE	13 (completo)	09 (completo)
Conselho Municipal de Assistência Social	CMAS	15 (completo)	02
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	COMTIBA	15 (obs.: faltando a 12ª ata)	01
Conselho Municipal de Esportes	CME	05 (completo)	06 (completo)
Conselho Municipal de Saúde	CMS	18 (completo)	16 (completo)
Conselho Municipal de Turismo	COMTUR	01	00
Conselho Municipal do Emprego e Relações do Trabalho	CMERT	10 (obs.: faltando a 201ª ata)	08 (completo)
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa	CMDPI	10 (obs.: faltando a 3ª, 9ª, 10ª, 11ª atas)	00
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	CMDPCD	10 (obs.: faltando a 6ª e 11ª ata)	02 (obs.: não abrem os pdf)
Total		98 atas	47 atas

Fonte: elaboração própria com base em informações do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba (CURITIBA, 2018).

A partir da análise das atas dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esportes, e Saúde pretendeu-se inferir se estes estão cumprindo as atribuições que lhes cabem. Para isso, foram definidas categorias (características) e subcategorias (subcaracterísticas) de análises, referentes à abordagem da Governança, conforme retratado no Quadro 8:

Quadro 8 - Categorias e subcategorias da abordagem da *Governança Societal* a serem analisadas nos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esporte e Saúde
(continua)

C	CATEGORIA	SC	SUBCATEGORIA
C1	Interlocução entre Estado, mercado e sociedade civil		
C2	Democracia participativa e deliberativa sob o enfoque pluralista, por meio de representantes e de forma direta	SC 2.1 SC 2.2 SC 2.3	Existência de democracia participativa representativa no conselho Existência de democracia participativa direta do cidadão no conselho (prática efetiva) Existência da democracia deliberativa no conselho
C3	Momentos de consulta em que a participação deve ocorrer: planejamento, implementação, controle das ações governamentais e das políticas públicas, além da fiscalização do uso de recursos públicos	SC 3.1 SC 3.2 SC 3.3 SC 3.4	O conselho é consultado sobre as ações governamentais e políticas públicas de sua temática O conselho participa do planejamento sobre as ações governamentais e políticas públicas de sua temática O conselho participa do controle social das ações governamentais e políticas públicas de sua temática O conselho participa da fiscalização do uso de recursos públicos nas ações governamentais e políticas públicas de sua temática
C4	Incorporação de grupos vulneráveis e excluídos às discussões e deliberações	SC 4.1 SC 4.2	Os grupos vulneráveis estão representados no conselho e participam das discussões e/ou deliberações Identificam-se grupos vulneráveis nas reuniões do conselho
C5	Continuidade e constância na participação, na deliberação e no controle social pela sociedade civil		Os representantes da sociedade civil comparecem às reuniões do conselho

(conclusão)

C	CATEGORIA	SC	SUBCATEGORIA
C6	Formação e capacitação técnica e política, contínua, dos atores envolvidos com as instituições de democracia participativa		
C7	Abertura do governo para aceitar propostas oriundas da sociedade civil	SC 7.1	As propostas, de ações e políticas públicas, para a temática são originadas no conselho
		SC 7.2	As propostas, de ações e políticas públicas, originadas no conselho partiram de representantes da sociedade civil ou atores externos
C8	Intersetorialidade ⁸ das políticas públicas; solução integrada dos problemas	SC 8.1	Percebe-se o planejamento intersetorial de ações e políticas públicas
		SC 8.2	Houve a solução integrada de problemas
C9	Descentralização político-administrativa (convênios, acordos, parcerias de maneira geral)	SC 9.1	São deliberados assuntos referentes à descentralização político-administrativa
		SC 9.2	A descentralização político-administrativa é uma realidade na temática do conselho

Fonte: elaboração própria (2018).

Conforme Dias (2012), baseada na perspectiva dos *tipos ideais* de Max Weber, ao idealizar uma abordagem ou uma forma para analisá-la, deve-se levar em conta que esta é uma construção e seleção do pesquisador, de acordo com seus interesses e problemas a serem investigados e aprofundados. Por tratarem de elaborações de conceitos ideais, não correspondem à realidade pura.

Para desenvolver a análise da presença de características da *Governança Societal* na realidade curitibana, principalmente em relação à participação da sociedade civil nos conselhos, estabeleceram-se 9 categorias e 15 subcategorias de análise, tendo 18 variáveis operacionais a serem investigadas. O Quadro 9 apresenta as variáveis operacionais adotadas, de acordo com a categoria e/ou subcategoria definidas para análise:

⁸ Ação articulada de diferentes setores governamentais objetivando não apenas resolver os problemas sociais, mas protegê-los do processo de exclusão. Para além do diálogo e do trabalho conjunto entre os diversos atores envolvidos, objetiva resultados integrados (INOJOSA, 1998).

Quadro 9 - Variáveis das categorias e subcategorias da abordagem da Governança Societal a serem analisadas nos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esporte e Saúde

C	SC	V	VARIÁVEIS OPERACIONAIS
C1		V 1	Percebem-se a participação e o diálogo entre as três esferas: Estado, mercado e sociedade civil
C2	SC 2.1	V 2.1	Registro de pronunciamento de conselheiro da área não governamental
	SC 2.2	V 2.2	Registro de pronunciamento de cidadão não conselheiro
	SC 2.3	V 2.3	Registro de deliberações sobre a temática do conselho relacionadas às políticas públicas e/ou ações governamentais
C3	SC 3.1	V 3.1	O conselho, em algum momento, foi consultado sobre ações governamentais e políticas públicas, antes que estas já estivessem definidas sobre sua implementação
	SC 3.2	V 3.2	Identifica-se situação explícita de planejamento de ações governamentais e políticas públicas
	SC 3.3	V 3.3	O conselho realizou controle social sobre as ações governamentais e políticas públicas (por exemplo, averiguou se determinada aquisição chegou ao destinatário nas condições estabelecidas; verificou a implementação de determinada ação, etc.)
	SC 3.4	V 3.4	Identifica-se análise de prestação de contas, de recursos públicos, pelo conselho
C4	SC 4.1	V 4.1	Os grupos vulneráveis estão representados no conselho e participam das discussões e/ou deliberações
	SC 4.2	V 4.2	Estão registradas presenças de grupos vulneráveis externos ao conselho
C5		V 5	A ata traz registro das presenças dos conselheiros da sociedade civil (lista de presença ou registro de fala destes atores)
C6		V 6	Os conselheiros participaram de capacitações técnicas e/ou políticas
C7	SC 7.1	V 7.1	Identificam-se propostas, de ações e políticas públicas, originadas no próprio conselho
	SC 7.2	V 7.2	Propostas nas quais se identificam como autores os representantes da área não governamental do conselho ou atores externos
C8	SC 8.1	V 8.1	Identifica-se relato de planejamento intersetorial de ações governamentais e políticas públicas
	SC 8.2	V 8.2	Há registro de solução integrada de problemas
C9	SC 9.1	V 9.1	Identificam-se deliberações referentes à descentralização político-administrativa (convênios, acordos, parcerias de maneira geral) a serem assumidas pela gestão pública
	SC 9.2	V 9.2	Percebem-se situações de descentralização político-administrativa já em andamento na gestão, sobre a temática do conselho

Fonte: elaboração própria (2018).

Durante a leitura das atas foi montada uma planilha de apoio com o objetivo de registrar a contagem do aparecimento das variáveis. O número de possibilidades

das variáveis operacionais aparecerem não eram fixas, pois dependiam do número de reuniões plenárias acontecidas em cada conselho e em cada ano analisado. Assim, o número total de possibilidades foi obtido pela multiplicação do número de variáveis operacionais (18 variáveis) pelo número de reuniões de cada conselho em cada ano. Deste modo, foi possível apresentar a frequência de cada variável nas reuniões dos distintos conselhos.

Assim, adotou-se como forma de registro das variáveis a seguinte classificação: 0 (zero) para quando a variável está ausente na ata; 1 (um) para quando a variável está presente na ata. Os resultados estão apresentados em quadros, tabelas e gráficos com posterior interpretação dos mesmos. Sendo assim, após esta explanação sobre o método utilizado para o estudo, a próxima seção situa a pesquisa quanto à sua classificação metodológica.

4.2 CLASSIFICAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA

Em relação à classificação metodológica da pesquisa, segundo suas definições, a metodologia do presente estudo caracteriza-se, do ponto de vista da natureza, como uma pesquisa aplicada; do ponto de vista dos objetivos, classifica-se como descritiva e explicativa; quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de um estudo de caso - multicasos; de acordo com a abordagem do problema classifica-se como metodologia qualitativa de análise (PRODANOV; FREITAS, 2013). O Quadro 10 sumariza a classificação metodológica da pesquisa, e é explicado logo em seguida:

Quadro 10 - Classificação metodológica da pesquisa

CARACTERÍSTICAS	TIPO DE PESQUISA
-----------------	------------------

Estratégia de pesquisa	Quanto aos procedimentos técnicos	Gerais	Tipos de instrumentos	Quanto à natureza	Quanto aos objetivos	Quanto à abordagem do problema
Estudo de Casos Múltiplos ou Multicasos	Pesquisa Bibliográfica	Materiais elaborados sobre o assunto	Fontes bibliográficas	Aplicada	Descritiva	Qualitativa
	Pesquisa Documental	Materiais que ainda não receberam tratamento analítico	Fontes secundárias ou de segunda mão		Explicativa	

Fonte: elaboração própria com base nos autores consultados (2018).

Classifica-se como uma pesquisa aplicada, pois pretende produzir um conjunto de informações voltado à elucidação de questões referentes aos problemas específicos de uma determinada realidade (GIL, 2002; GERHARDT; SILVEIRA, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013), neste caso, os conselhos gestores de Curitiba classificados como *sociais*. É descritiva, por objetivar descrever os fatos registrados, suas características, natureza, relação com outros fatos, classificando, explicando e interpretando-os, sem interferência do pesquisador (GIL, 2002; GERHARDT; SILVEIRA, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013). A pesquisa pretende retratar o máximo possível os conselhos adotados pelo recorte espaço-temporal, apresentando todas as características disponíveis nas fontes de coletas de dados, para então analisá-las e interpretá-las.

Ao assumir que a pesquisa será explicativa pretende-se demonstrar a razão ou causa das coisas. Também por estar fundamentada em outros estudos que abordam as temáticas envolvidas nesta pesquisa: democracia participativa, Governança Pública, Administração Pública Societal, Leis de Acesso à Informação e da Transparência, conselhos gestores de políticas públicas e controle social. A pesquisa explicativa busca identificar os fatores que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (GIL, 2002; GERHARDT; SILVEIRA, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013).

Dessa forma, a presente pesquisa buscou descrever / explicar como se caracteriza e como vem ocorrendo a participação da sociedade civil nos conselhos *sociais* de Curitiba. Esta descrição foi balizada tanto pela análise das leis elencadas para o estudo, quanto pela análise dos registros das reuniões plenárias dos

conselhos que disponibilizam todas as atas, dos anos de 2015 e 2016, no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba. Este recorte temporal foi adotado por referir-se aos anos mais recentes de um mesmo mandato no Poder Executivo do município. Embora 2017 seja o ano fechado mais recente, houve alteração do governo, o que poderia influenciar na conduta dos conselhos.

As classificações e características definidas para esse estudo estão embasadas no fato de que ele pretendeu apresentar os conselhos gestores de políticas públicas do município de Curitiba, no que se refere aos aspectos: da possibilidade de participação da sociedade civil nestas arenas; da institucionalização, representação e competências conselheiristas; da comparação das características dos conselhos com as características da *Governança Societal*. Pretendeu-se, assim, detectar como os conselhos preveem as intervenções da sociedade civil nos debates, discussões e deliberações, as quais podem influenciar o planejamento, os programas e projetos que envolvem sua temática. Assim, um dos focos na análise dos conselhos gestores está voltado para a percepção de como grupos distintos, ou até mesmo cidadãos sem vínculo institucional, têm participado dos diálogos e qual o caráter destas participações.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa apresenta-se como um estudo de casos múltiplos ou multicasos, com pesquisa bibliográfica e documental (fontes secundárias), realizando-se análise de conteúdo. Trata-se de estudo de caso por examinar um fato contemporâneo em seu contexto, buscando explicações convincentes para situações abranjam fenômenos sociais mais complexos. O pesquisador tem por objetivo conhecer profundamente determinada realidade e apresentá-la conforme sua percepção (YIN, 2015; PRODANOV; FREITAS, 2013; GERHARDT; SILVEIRA, 2009; GIL, 2002). Nesta pesquisa, o estudo multicaso refere-se se à análise dos conselhos gestores do município de Curitiba, classificados como conselhos *sociais*, e que disponibilizavam todos os possíveis instrumentos de coleta de dados estabelecidos: Conselhos de Alimentação Escolar, Esportes e, Saúde. A análise realizará a verificação da capacidade participacionista dos conselhos municipais de Curitiba sob a abordagem da *Governança Societal*.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada com o propósito de reunir conhecimentos e informações prévios referentes ao problema a ser investigado. O levantamento bibliográfico coloca o pesquisador em contato direto com o material já

produzido sobre a temática, como artigos científicos e livros, por exemplo (GERHARDT; SILVEIRA, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013).

Adota-se a pesquisa documental quando se tem o objetivo de analisar materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou ainda que, de acordo com os objetivos de pesquisa, podem ser reelaborados. Para tanto, podem ser utilizadas as mais variadas fontes para análise: relatórios, documentos oficiais, jornais, fotografias, etc. Tipologicamente, os documentos podem ter duas classificações principais: fontes de primeira mão ou documentos que não receberam tratamento analítico, e fontes de segunda mão ou documentos que, de alguma forma, já foram analisados (GIL, 2002; GERHARDT; SILVEIRA, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013).

Por meio da técnica de análise documental o pesquisador tem a possibilidade de realizar descrição sistemática e objetiva do conteúdo dos documentos utilizados para a coleta de dados, pretendendo evidenciar a existência de relações entre o fenômeno pesquisado e fatores afins (LAKATOS; MARCONI, 2003; BARDIN, 2016). De acordo com Bardin (2016) a análise pode compreender as seguintes fases: codificação, categorização e quantificação dos dados, tratamento/análise dos dados. Nesta pesquisa a análise documental compreendeu as leis de criação e regimentos internos dos conselhos, e as atas de reuniões plenárias dos anos de 2015 e 2016.

Por fim, quanto à abordagem do problema a pesquisa é qualitativa. As pesquisas qualitativas utilizam interpretação dos fenômenos e atribuição de significados aos dados obtidos, sendo o significado, o porquê das coisas, e o processo os focos principais de abordagem. O objetivo da pesquisa qualitativa é disponibilizar novas e aprofundadas informações (GERHARDT; SILVEIRA, 2009; PRODANOV; FREITAS, 2013).

5 ANÁLISE DA CAPACIDADE PARTICIPACIONISTA DOS CONSELHOS SOCIAIS DE CURITIBA: INSTITUCIONALIZAÇÃO, COMPETÊNCIAS E REPRESENTAÇÃO

Neste capítulo são apresentadas as estruturas dos conselhos municipais de Curitiba, classificados como *sociais*, por meio de seus preceitos legais e regimentais, quanto à sua institucionalização, representação e competências. O capítulo refere-se à Fase 2 - 4ª etapa da pesquisa.

Um dos aspectos fundamentais para que a participação cidadã se concretize é a previsão legal. Por isso, a análise da capacidade participacionista inicia-se com o diagnóstico da institucionalização (criação dos conselhos e a formalização das suas regras de funcionamento), da representação (forma de composição ou definição dos conselheiros; paridade entre as representações das áreas governamental e não governamental), e das competências dos conselhos (capacidades ou funções conselheiristas). Estes três enfoques são os responsáveis pelo desenho institucional dos conselhos, e responsáveis por estabelecer a possibilidade e o alcance da participação da sociedade civil nestas instituições.

Corroborando com estudos anteriores (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015; AVRITZER; RAMOS, 2016; GOHN, 2016; PEREIRA *et al.*, 2016), foi possível detectar que dos 16 conselhos estudados, 15 foram instituídos a partir da década de 1990. A exceção é o Conselho Municipal de Educação de Curitiba cujo ano de criação foi 1985.

No Quadro 11 podem ser visualizadas as competências explicitadas na lei de criação ou no regimento interno de cada um dos 16 conselhos *sociais* que contemplam as características delimitadas para o segundo recorte do estudo, ou seja, os conselhos *sociais* que disponibilizam lei de criação e/ou regimento interno no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba. As competências do conselho são, geralmente, explicitadas no Artigo 1º dos documentos citados:

Quadro 11 – Competências constantes nas legislações dos conselhos *sociais* de Curitiba

(continua)

Conselho	Competências				
	Consultivo	Deliberativo	Controlador	Fiscalizador	Normativo
CMEPS	X	X			
CAE	X	X		X	

(conclusão)

Conselho	Competências				
	Consultivo	Deliberativo	Controlador	Fiscalizador	Normativo
CMAS		X			
COMTIBA		X		X	
CMEducação	X	X	X	X	X
CMEsportes	X	X	X	X	
COMPER	X	X		X	
COMPED		X			
CMS		X	X		
CONSEA	X	X			
COMTUR	X	X			
CMERT		X			
CMPC	X	X			
CMDM	X	X			
CMDPI	X	X	X	X	
CMDPCD	X	X		X	
Total	11	16	04	07	01

Fonte: elaboração própria com base em informações do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba (CURITIBA, 2018).

A natureza desses espaços é variada. Uns apresentam competência fiscalizadora, outros consultiva, outras combinações entre as competências, sendo espaços de interação entre o poder público e a sociedade civil (BUVINICH, 2014; ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015). Neste caso, os dezesseis conselhos apresentam combinação de competências para atuação em relação à temática pertinente à política pública de sua instituição. Para Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004) esta interação entre governo e sociedade ocorrida por meio dos conselhos gestores, permite a emergência de novos padrões governamentais baseados na gestão democrática, sendo possível observar as características deste tipo de gestão na prática cotidiana institucional: maior responsabilidade do poder público para com as políticas públicas e demandas dos cidadãos; reconhecimento dos direitos sociais; e disponibilização de canais de participação cívica da sociedade.

Os dados evidenciam que estão asseguradas diferentes competências aos conselhos, sendo a representatividade governamental e não governamental característica unânime detectada entre as instituições. Todavia, destaca-se que, embora o CONSEA seja consultivo e deliberativo, estas competências estão estabelecidas de acordo com algumas funções, ou seja, o CONSEA é de caráter consultivo no que se refere ao âmbito de suas competências, e deliberativo, no que se referir às suas diretrizes, planos de ação, projetos e regimento interno. A

deliberação está definida apenas para questões que envolvem a estrutura e funcionamento do conselho.

Mais especificamente nos regimentos internos, embora seja possível encontrar também nas leis de criação, as atribuições dos conselhos são redigidas de forma mais detalhada. Neste caso, a análise de conteúdo permitiu identificar que os conselhos estão contemplados com outras atribuições além das apresentadas no quadro anterior. Para tanto, no Quadro 12 apresentam-se as competências dos conselhos conforme descrição constante no rol de atribuições dos conselhos:

Quadro 12 – Atribuições detalhadas nas legislações dos conselhos sociais de Curitiba

Conselho	Atribuições Detalhadas				
	Consultivo	Deliberativo	Controlador	Fiscalizador	Normativo
CMEPS	X	X	X		X
CAE	X	X	X	X	
CMAS	X	X	X	X	X
COMTIBA	X	X	X	X	X
CMEducação	X	X	X	X	X
CMEsportes	X	X	X	X	
COMPER	X	X		X	
COMPED	X	X	X	X	X
CMS	X	X	X	X	X
CONSEA	X	X	X	X	
COMTUR	X	X			
CMERT	X	X	X	X	X
CMPC	X	X	X		
CMDM	X	X	X	X	X
CMDPI	X	X	X	X	X
CMDPCD	X	X	X	X	X
Total	16	16	14	13	10

FONTE: elaboração própria com base em informações do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba (CURITIBA, 2018).

Os dados retratam que, a totalidade dos conselhos analisados é deliberativa, a competência mais importante para a real participação, tendo o escopo de deliberações bastante amplo: poder na decisão sobre o formato, estratégias e direcionamento das políticas públicas, aprovação orçamentária, prioridades de investimentos, assegurando assim a universalização de direitos sociais e o controle público sobre o governo, entre outros assuntos (MARTINS *et al.*, 2008; BUVINICH, 2014). O espectro deliberativo do CONSEA, no entanto, não contempla o amplo escopo citado, conforme mencionado na análise do Quadro 11.

Quanto maior for a autonomia para a deliberação sobre sua temática, maior tende a ser a eficácia do conselho gestor como canal de instrumentalização de poder da sociedade civil. Partindo do pressuposto de que os cidadãos apresentam necessidades em variados setores, cabe aos conselhos participarem da interação das diversas ações setoriais permitindo melhor qualidade de vida aos cidadãos (MARTINS *et al.*, 2008).

Observa-se também que, a maioria dos conselhos analisados são controladores ou fiscalizadores, competências fundamentais destas instituições para o controle social das ações do poder público. O novo papel disponibilizado para a sociedade, o de auxiliar na melhora da eficiência no uso de recursos públicos, dá espaço para que a Governança Pública realmente aconteça auxiliando assim, para o desenvolvimento sustentável nas três esferas de governo (GOMES, 2015).

As diretrizes estabelecidas nos documentos legais disponíveis permitem ratificar o posicionamento de Kleba, Comerlato e Frozza (2015) quando afirmam que as leis, políticas e planos são instrumentos norteadores e qualificadores para a gestão democrática das políticas públicas. Estes instrumentos possibilitam a intensificação da percepção a respeito das possibilidades e limites para a implementação de tal gestão nas esferas governamentais.

Complementarmente a estes dados, e para possibilitar uma análise de como está prevista a democracia participativa nestes conselhos, o Quadro 13 demonstra as formas de composição dos membros dos conselhos, de acordo com a previsão legal.

Quadro 13 – Formas de composição dos conselhos *sociais* de Curitiba

(continua)

Conselho	Formas de Composição						Número de Representantes			
	Composição por eleição		Entidades predefinidas		Indicação de autoridade		Mista	Área Governamental	Área Não Governamental	Total de representantes
	Ñ Gov	Gov	Ñ Gov	Gov	Ñ Gov	Gov				
CMEPS	X			X		X	X	4	8	12
CAE	X					X	X	3	4	7
CMAS	X					X	X	9	9	18
COMTIBA	X					X	X	6	6	12
CMEducação			X	X	X	X	X	9	6	15
CMEsportes			X	X	X	X	X	7	7	14
COMPER	X					X	X	4	8	12

(conclusão)

Conselho	Formas de Composição						Número de Representantes			
	Composição por eleição		Entidades predefinidas		Indicação de autoridade		Mista	Área Governamental	Área Não Governamental	Total de representantes
	Ñ Gov	Gov	Ñ Gov	Gov	Ñ Gov	Gov				
COMPED	X			X		X	X	9	9	18
CMS	X			X		X	X	9	27	36
CONSEA	X		X	X	X	X	X	7	14	21
COMTUR			X	X	X	X	X	12	27	até 39
CMERT	X					X	X	6	12	18
CMPC				X	X	X	X	9	7	16
CMDM	X					X	X	16	24	40
CMDPI	X					X	X	10	10	20
CMDPCD	X		X			X	X	9	9	18
Total	12	0	5	8	5	16	16	128	186	314

Fonte: elaboração própria com base em informações do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba (CURITIBA, 2018).

A classificação do Quadro 13 segue as diretrizes adotadas pelo IPEA (2013) no estudo intitulado "Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros – 2013":

- Composição por eleições – realizada em fórum ou assembleia específica para a escolha entre os cidadãos ou as entidades da sociedade civil que possuem interesse no tema abordado pelo conselho;
 - Entidades predefinidas – as entidades são predefinidas na legislação de origem ou no regulamento interno do conselho;
 - Processo seletivo – as entidades se candidatam a membro do conselho e, por meio de um edital com as regras adotadas para a seleção, o conselho define as que ocuparão as vagas, sem a necessidade de eleições posteriormente;
 - Indicação pela autoridade – o chefe máximo da pasta em que o conselho está vinculado pode designar diretamente os conselheiros e/ou entidades da sociedade civil e/ou dos órgãos públicos; a autoridade da instituição da sociedade civil também faz a indicação quando há previsão;
 - Mista – refere-se à combinação entre as formas supracitadas.

Dos conselhos estudados nenhum apresentou como característica a composição por processo seletivo, por este motivo esta classificação não consta no Quadro 13. A coleta de dados permitiu identificar a totalidade dos conselhos contempla a forma de composição mista. Dos 16 conselhos, 12 adotam composição

por eleições para os representantes da área não governamental, neste caso, as exceções são os conselhos de Educação, Esportes, Turismo e Patrimônio Cultural. Já a área governamental é estabelecida por indicação de autoridade em todos os conselhos.

Oito conselhos adotam entidades predefinidas para representantes da área governamental em suas composições: Economia Popular Solidária, Educação, Esportes, Políticas sobre Drogas, Saúde, Segurança Alimentar, Turismo e Patrimônio Cultural. Os representantes predefinidos na área não governamental acontecem em cinco conselhos: Educação, Esportes, Segurança Alimentar, Turismo e Patrimônio Cultural.

A indicação de representantes por autoridade da instituição não é exclusividade da área governamental. Cinco conselhos adotam esta forma de composição em combinação com outras: Educação, Esportes, Segurança Alimentar, Turismo e Patrimônio Cultural. O destaque vai para o Conselho de Segurança Alimentar no qual algumas instituições não governamentais são estabelecidas por eleição e outras por indicação.

A não universalidade do formato de eleição para a escolha dos representantes acaba por levar ao questionamento sobre a legitimidade do processo democrático na composição dos conselhos, seja para a definição das instituições da sociedade civil ou dos representantes destas instituições (GOMES, 2015). Para Martins *et al.* (2008), princípio básico para a garantia da representação seria a autonomia da sociedade civil na escolha de seus representantes, por meio de eleição, para que o conselheiro se legitime diante do segmento que irá representar.

A eleição direta pode ser uma resposta ao alerta de Mark Bevir (2010) quando este menciona que existe um risco considerável ao serem adotados mecanismos de democracia participativa que agregam a democracia representativa, como é o caso dos conselhos gestores de políticas públicas. Para Bevir (2010), há de se estar atento para que as instituições de democracia participativa não funcionem apenas para referendar ou homologar decisões tomadas em âmbito governamental, usando o conselho apenas como meio de legitimar tais decisões, uma vez que há exigência legal da existência do conselho em determinadas temáticas sociais.

A composição do conselho por eleições diretas, no lugar da indicação de representantes por autoridades e por entidades predefinidas, seria uma alternativa para encorajar formas mais pluralistas e participativas de democracia. A importância deste aspecto está no fato de que os conselheiros negociam, formulam e acompanham a implementação de políticas públicas de acordo com interesses que deveriam estar voltados às demandas da sociedade, e não a interesses e normas particulares (BEVIR, 2010).

Quanto ao número de conselheiros, vale ressaltar algumas informações sobre o COMTUR: este conselho será composto por, no máximo, 39 representantes, sendo 19 conselheiros obrigatórios e até 20 conselheiros rotativos. Entre os representantes obrigatórios, 3 são da área governamental. Já como conselheiros rotativos, 9 são desta mesma área (CURITIBA, 2018). Caso, hipoteticamente, o poder público ocupe todos os assentos obrigatórios e rotativos destinados à área governamental, teria doze representantes. Ainda assim, a sociedade civil seria majoritária no conselho, pois se forem contabilizados apenas os assentos obrigatórios, já possuem dezesseis vagas garantidas.

O Quadro 13 também possibilita identificar que em 6 conselhos os assentos são distribuídos em números iguais entre as áreas governamental e não governamental (CMAS, COMTIBA, CMEsportes, COMPED, CMDPI e CMDPCD); 8 apresentam mais conselheiros da área não governamental (CMEPS, CAE, COMPER, CMS, COMSEA, COMTUR, CMERT e CMDM); apenas em 2 conselhos a área governamental é majoritária (CMEducação, CMPC).

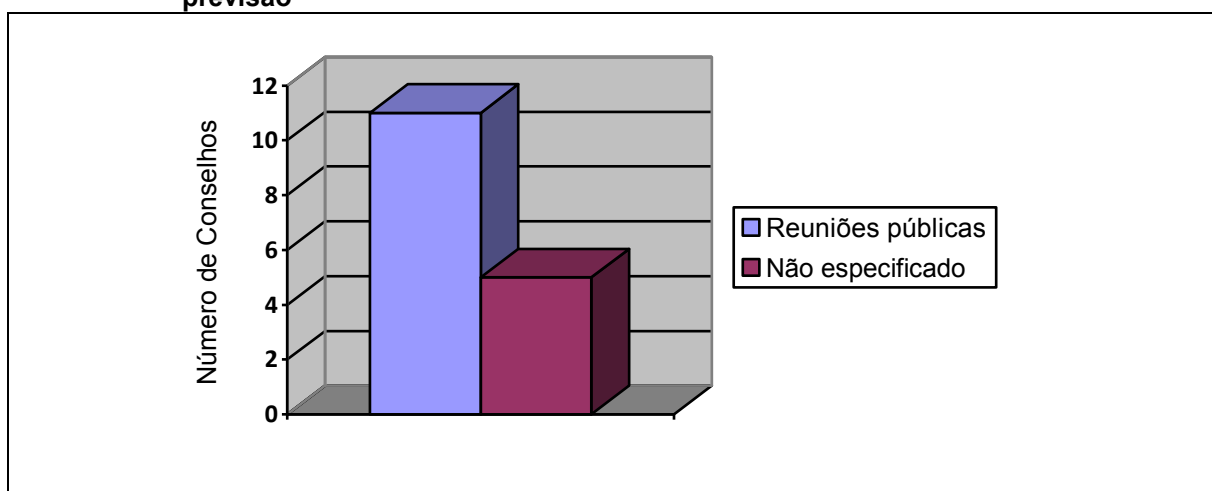
O fato de não haver uma regulamentação que delimite a padronização das implementações dos conselhos enquanto canais de democracia participativa, leva ao exercício dessa participação em formatos distintos (SABIONI *et al.*, 2016; BUVINICH, 2014). Esse aspecto pode ser observado como um dos fatores para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

As análises possibilitam inferir que os instrumentos legais que estabelecem a estrutura e funcionamento dos conselhos *sociais* de Curitiba incentivam o deslocamento das discussões e deliberações, antes restritas ao poder público, para a sociedade civil. Este deslocamento remete ao desafio das esferas pública e privada em perceberem o indivíduo como cidadão ativo, o qual passará a assumir a

corresponsabilidade pela gestão pública, conforme defendido por Martins *et al.* (2008) e Kleba, Comerlatto e Frozza (2015).

Objetivando complementar a análise que garante a participação da sociedade civil nos conselhos *sociais* de Curitiba, realizou-se a investigação referente às possibilidades de atores externos participarem das reuniões plenárias dos conselhos tanto pela presença como manifestação por meio de voz. Foi possível detectar que na maioria dos conselhos (11 conselhos) está estabelecido que as reuniões serão públicas, ou seja, abertas à participação dos interessados: CMAS, COMTIBA, CM Educação, CM Esportes, COMPER, CMS, COMSEA, CMERT, CMDM, CMDPI e CMDPCD. O Gráfico 1 representa a comparação sobre a participação de atores externos nas reuniões dos conselhos:

Gráfico 1 - Representação gráfica para comparação entre os conselhos *sociais* de Curitiba que adotam previsão de reuniões públicas e os que não apresentam esta previsão



Fonte: elaboração própria com base em informações do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba (CURITIBA, 2018).

No entanto, o CM Educação só permite fala de ator externo ao conselho em uma das reuniões do mês (acontecem 2 por mês), conforme estabelecido em seu Regulamento Interno. No CM Esportes, embora as sessões sejam públicas, não há previsão para a fala direta de ator externo. No COMPER está estabelecido que atores externos podem manifestar-se apenas com autorização prévia da plenária. Os demais conselhos (CMEPS, CAE, COMPED, COMTUR e CMPC) não especificam se as reuniões do conselho são públicas.

Complementando a análise anterior, o Quadro 14 apresenta como ocorre a definição para o cargo de presidência dos conselhos, a duração do seu mandato e o

peso do voto conferido ao presidente. O voto ordinário refere-se ao voto realizado pelos conselheiros de maneira igualitária e, o voto de qualidade trata do voto de desempate em caso de necessidade, atribuição do presidente da Mesa Diretora.

Quadro 14 – Tempo de mandato e definição da presidência dos conselhos sociais de Curitiba

Conselho	Mandato da Presidência			Tipo de voto	
	Duração (anos)	Recondução (anos)	Eleição	Ordinário	Qualidade
CMEPS	2	2	X	*2	X
CAE	4	*2	X	X	X
CMAS	1	não permite	X	*2	X
COMTIBA	1	não permite	X	X	*1
CMEducação	3	3	X	*1	X
CMEsportes	2	2	X	*1	X
COMPER	4	4	X	*1	X
COMPED	*1	*1	*1	*1	*1
CMS	4	não permite	X	*1	*1
CONSEA	2	2	X	*1	X
COMTUR	*1	*1	*1	*1	X
CMERT	1	não permite	X	X	X
CMPC	2	2	não permite	*1	*1
CMDM	*1	*1	X	*1	X
CMDPI	1	*2	X	não permite	X
CMDPCD	1	não permite	X	*1	*1

Fonte: elaboração própria com base em informações do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba (CURITIBA, 2018).

A ausência de regulamento interno disponível no Portal, no caso de alguns conselhos, dificultou a coleta de dados para o Quadro 14 e, conseqüentemente sua análise, pois nem todas as leis de criação dos conselhos disponibilizam as informações. Os asteriscos no quadro indicam que não há informação sobre esta característica na legislação (*1) ou a informação dá margem para diferentes interpretações (*2).

Todavia, foi possível inferir que a maioria dos conselhos define seu presidente por meio de eleição, sendo que alguns ainda determinam a obrigatoriedade de alternância deste cargo entre as áreas governamental e não governamental: CMAS, COMTIBA, CMERT e CMPCD. Esta característica é importante uma vez que, dos 13 conselhos onde há eleição para a definição do presidente, em 11 este cargo tem a possibilidade do voto de qualidade e, portanto, de definição em uma deliberação. Convém realizar a análise do voto ordinário na prática dos conselhos, pois só foi possível detectar que no CAE e no CMERT o

presidente tem o poder dos dois votos, ao contrário do CMDPI, no qual está explícito que o presidente não possui possibilidade do voto ordinário.

Existe a possibilidade de debate público, de apresentação de reivindicações e demandas com a perspectiva de que sejam apreciadas para a formulação de políticas públicas, ou acompanhamento e fiscalização de suas execuções, mesmo que permeados por conflitos, pois estes espaços caracterizam-se por disputa de poder, o que também foi observado no estudo de Dagnino e Teixeira (2014).

A forma de composição para estrutura organizacional dos conselhos pode dar pistas sobre como a democracia participativa representativa é capaz de se efetivar nestes canais institucionais. Deste enquadramento originam-se reflexões referentes à legitimidade da participação, uma vez que o processo democrático de escolha dos representantes deixaria a desejar, em caso de definição prévia pelas legislações dos conselhos e/ou indicação de autoridade (GOMES, 2015).

Foi possível, assim, constatar ao menos a garantia legal para a prática da democracia participativa e do controle social, evidenciando a inclusão dos conselhos *sociais* de Curitiba enquanto parte do processo de gestão descentralizada, em arena de atores deliberativos e paritários. Ratificam Gohn (2016) quando esta menciona a ideia inicial dos conselhos como instrumentos de expressão, representação e participação, por lhes serem atribuídos o potencial de transformação política, isto é, possibilidade de imprimir um formato diferenciado às políticas sociais devido ao processo de formação destas políticas e de tomada de decisões.

Estudos e pareceres de cenários diferentes e mais amplos sobre os conselhos indicam que, na prática, estes arranjos participativos estariam materializando certo protagonismo de atores da sociedade civil, porém com tarefas reduzidas nas áreas de políticas (GOHN, 2016; LAVALLE; VOIGT; SERAFIN, 2016). Apenas o caráter consultivo dos conselhos estaria se concretizando, “restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação.” (GOHN, 2016, p.7).

Para melhor entendimento a este respeito, realizou-se mais uma etapa de pesquisa envolvendo a investigação das atas dos conselhos. Esta é discutida no próximo capítulo.

6 A GOVERNANÇA SOCIETAL E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, ESPORTE E SAÚDE

Este capítulo representa a Fase 2 - 5ª etapa da pesquisa. Apresenta os resultados obtidos com a coleta de dados envolvendo os conselhos *sociais* de Curitiba que disponibilizavam no Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba todas as atas das reuniões plenárias dos anos de 2015 e 2016. Estes conselhos são Alimentação Escolar, Esporte e Saúde.

Nas sessões 6.1 a 6.3 são expostos os resultados obtidos em relação à presença de discussão, proposição, fiscalização e deliberação de assuntos de interesse coletivo nas reuniões dos conselhos municipais elencados. Estes resultados refletem a investigação das categorias e subcategorias apresentadas pelos conselhos e, logrados por meio da leitura das atas e identificação das variáveis propostas pela pesquisa.

Neste contexto, a capacidade participacionista será diagnosticada observando-se como a sociedade civil apresenta ao conselho, suas demandas e possibilidades de soluções para os problemas sociais. Além disso, o diagnóstico de discussões e deliberações, e da inclusão de grupos marginalizados para a tomada de decisões e para o controle social, são aspectos importantes na identificação da capacidade participacionista nos conselhos.

A sessão 6.4 discute a efetividade participacionista dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esporte e Saúde, nos anos de 2015 e 2016, a partir da abordagem da *Governança Societal*, envolvendo as características relacionadas à institucionalização, representação, deliberação dos conselhos. Ou seja, discute se os Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esporte e Saúde podem ser considerados instrumentos de *Governança Societal*, conforme definido para este estudo.

6.1 CONSELHO MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O CAE foi instituído pela Lei Municipal nº 8.705/1995 a qual foi alterada pela Lei nº 10.139/2001. Seu regimento interno foi publicado em 2016 como Conselho - Aviso de Publicação nº 5.

A forma como são redigidas as atas das reuniões plenárias do CAE foi uma das dificuldades para a coleta de dados para a pesquisa. As atas são registradas em formato de memória da reunião, ou seja, apresentam os assuntos tratados na reunião e suas definições, porém não trazem detalhes das discussões ocorridas. Constam também nas atas os nomes dos conselheiros e atores externos presentes nas plenárias.

As competências / atribuições / funções explícitas nas legislações do CAE são de cunho consultivo, deliberativo e fiscalizador, porém, na descrição das suas responsabilidades identificaram-se, também, ações caracterizadas como controladoras, conforme as definições de Diegues (2013), IBGE (2014), Pereira *et al.* (2016).

A composição deste conselho totaliza sete representantes, sendo três da área governamental e quatro da área não governamental, não havendo previsão de assentos para prestadores de serviços. O representante do Poder Executivo é indicado pelo prefeito e os demais conselheiros são escolhidos em assembleia específica e contemplam dois representantes dos trabalhadores de educação e docentes, dois representantes de pais de alunos e dois representantes de entidades civis organizadas (IPEA, 2013). O mandato dos conselheiros é de quatro anos, podendo ser reconduzidos pelo mesmo período. O presidente e o vice-presidente são eleitos para o mandato de quatro anos, no entanto, a redação disposta no regimento interno do conselho sobre a recondução dos mesmos dá margem para diferentes interpretações.

A Tabela 1 apresenta os resultados obtidos para cada variável operacional investigada nas atas do CAE e que dizem respeito às características da *Governança Societal*. Nos anos de 2015 e 2016 foram realizadas 22 reuniões plenárias, sendo 13 em 2015 e 9 em 2016.

Tabela 1 - Frequência relativa (%) das características da *Governança Societal* nas atas das reuniões do CAE: 2015 e 2016

Variável	Descrição	Ano 2015 (n=13)	Ano 2016 (n=9)
V 1	Percebem-se a participação e o diálogo entre as três esferas: Estado, mercado e sociedade civil	-	-
V 2.1	Registro de pronunciamento de conselheiro da área não governamental	-	-
V 2.2	Registro de pronunciamento de cidadão não conselheiro	-	-
V 2.3	Registro de deliberações sobre a temática do conselho relacionadas às políticas públicas e/ou ações governamentais	23%	22%
V 3.1	O conselho, em algum momento, foi consultado sobre ações governamentais e políticas públicas, antes que estas já estivessem definidas sobre sua implementação	8%	11%
V 3.2	Identifica-se situação explícita de planejamento de ações governamentais e políticas públicas	-	-
V 3.3	O conselho realizou controle social sobre as ações governamentais e políticas públicas (por exemplo, averiguou se determinada aquisição chegou ao destinatário nas condições estabelecidas; verificou a implementação de determinada ação, etc.)	54%	46%
V3.4	Identifica-se análise de prestação de contas, de recursos públicos, pelo conselho	8%	-
V 4.1	Os grupos vulneráveis estão representados no conselho e participam das discussões e/ou deliberações	69%	23%
V 4.2	Estão registradas presenças de grupos vulneráveis e externos ao conselho	-	-
V 5	A ata traz registros das presenças dos conselheiros da sociedade civil (lista de presença ou registro de fala destes atores)	100%	100%
V 6	Os conselheiros participaram de capacitações técnicas e/ou políticas	23%	23%
V 7.1	Identificam-se propostas, de ações e políticas públicas, originadas no próprio conselho	-	-
V 7.2	Propostas nas quais se identificam como autores os representantes da área não governamental do conselho ou atores externos	-	-
V 8.1	Identifica-se relato de planejamento intersetorial de ações governamentais e políticas públicas	-	-
V 8.2	Há registro de solução integrada de problemas	-	-
V 9.1	Identificam-se deliberações referentes à descentralização político-administrativa (convênios, acordos, parcerias de maneira geral) a serem assumidas pela gestão pública	15%	-
V 9.2	Percebem-se situações de descentralização político-administrativa já em andamento na gestão, sobre a temática do conselho	31%	56%

Fonte: elaboração própria com base em informações do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba (CURITIBA, 2018).

Observando rapidamente a Tabela 1, é possível perceber que as variáveis investigadas, em sua maioria, não estão presentes ou não puderam ser detectadas por meio das atas pesquisadas. Das 18 variáveis a serem pesquisadas, as quais representam características da *Governança Societal*, aparecem nove no ano de 2015 e apenas sete no ano de 2016.

Inicialmente, detectou-se que a composição do CAE não fomenta o diálogo multidimensional, ou seja, as discussões e defesas de diferentes interesses nas esferas do Estado, sociedade civil e mercado (DIAS; CARIO, 2014b). Isto porque esta última não está contemplada com assentos no conselho. Desta forma, a variável V 1 é ausente no CAE. Por outro lado, a democracia participativa e o controle social estão considerados uma vez que a legislação garante a atuação de atores da sociedade civil não apenas consultivamente, mas fiscalizando, controlando e deliberando sobre o Programa Municipal de Alimentação Escolar e temáticas afins (DIEGUES, 2013; GOHN, 2014; BUVINICH, 2014; AVRITZER; RAMOS, 2016; PEREIRA *et al.*, 2016).

Embora nas atas estejam registradas as presenças dos conselheiros e dos atores externos participantes das reuniões, na maioria das vezes não é possível identificar quem fez o uso da palavra. Algumas exceções acontecem quando há registro de uso da palavra por ator externo à área governamental, objetivando apresentar algum assunto. Assim, as variáveis V 2.1 que busca detectar a manifestação dos conselheiros da sociedade civil e, V 2.2 que pretende identificar ao pronunciamento de cidadão não conselheiro (ator da sociedade civil externo ao conselho), não são detectáveis para ambos os anos investigados.

Desta forma, não foi possível verificar se acontecem discussões de propostas em momentos variados, inclusive antes de deliberações, uma vez que não há registros de argumentações nas atas. Discussão e avaliação de políticas públicas sobre a temática da alimentação escolar também não foram identificadas conforme preconizadas por Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004), Gomes (2015) e Dias e Cario (2017).

Em 2015, foram identificadas a existência de três momentos de deliberação. Um destes momentos foi referente à aprovação de prestação de contas das entidades executoras e os outros dois sobre aprovação de relatório de visitas dos conselheiros nas unidades educacionais de Curitiba. Em 2016, estão registradas duas deliberações de relatórios de visitas, sendo um relatório correspondente à visita em prestador de serviço e outro em unidade educacional. Nestas cinco deliberações estiveram presentes as competências de fiscalização e controle do CAE.

Uma constante nas atas é a definição de conselheiros para visitas técnicas nas unidades educacionais e nos prestadores de serviços, o que também caracteriza o controle social sobre a alimentação escolar ofertada pelo município. Os relatórios destas visitas são apresentados aos conselheiros para aprovação. Possivelmente a CAE deliberou sobre outros relatórios, contudo, nem sempre existe o registro de votação para aprovação do relatório, e sim a apresentação deste aos conselheiros, apenas. Neste caso, as deliberações mencionadas referem-se à variável V 2.3, sendo que no ano de 2015 ocorreu em 23% das reuniões e em 2016 em 22% das reuniões. A deliberação sobre a prestação de contas também contempla a variável V 3.4 que busca identificar justamente se o conselho acompanha e analisa a aplicação de recursos públicos de sua temática (MARTINS *et al.*, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2010; DIEGUES, 2013; GOMES, 2015; SABIONI *et al.*, 2016).

A variável V 3.1 analisa a presença de consulta do conselho para ações governamentais que ainda não tenham sido totalmente definidas pelo poder público sobre sua implementação. Isto aconteceu uma vez em 2015 (8% das reuniões), pertinente à elaboração de premissas para editais de licitação em prol do fornecimento da alimentação nas unidades escolares. Em 2016, também ocorreu uma vez (11% das reuniões), sobre elaboração de instrução normativa a ser encaminhada às unidades educação integral. Em ambas as consultas não há detalhes sobre as discussões, o que impossibilitou a identificação do assunto a ser tratado pela instrução normativa de 2016.

As pautas dispostas nas atas permitem inferir que não houve planejamento conjunto entre poder público e sociedade civil, de ações governamentais e políticas públicas voltadas à temática da alimentação escolar. Neste caso, a variável V 3.2 não foi detectada no CAE.

Sobre a variável V 3.3 presente no conselho, esta refere-se ao controle social sobre as ações governamentais que, no caso do CAE, acontece por meio de prestadores de serviços. Em 2015, o controle social aparece em 54% das atas e, em 2016, aparece em 67%. Envolve aprovação de prestação de contas e de relatórios de visitas técnicas, e solicitação de esclarecimentos a um dos prestadores de serviços (MARTINS *et al.*, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2010; DIEGUES, 2013; GOMES, 2015; SABIONI *et al.*, 2016).

Conforme composição do conselho, entre os representantes estão pais de alunos das unidades educacionais. Estes atores da área não governamental são os principais representantes dos usuários dos serviços públicos de alimentação escolar. Assim, identifica-se como grupo vulnerável sobre a temática os educandos municipais, o que permitiu inferir que a variável V 4.1 está contemplada legalmente no CAE (SANTOS JR., RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; GOHN, 2004; SAULE, 2005; PEREIRA *et al.*, 2016). Em relação às presenças destes representantes nas reuniões, em 2015 estes atores compareceram em 69% das plenárias e, em 2016, compareceram em 33% das reuniões realizadas pelo conselho. Para identificar a qual segmento cada representante pertencia, foram buscados os decretos de nomeação dos conselheiros.

A variável V 4.2 não está presente uma vez que não houve participação de atores não governamentais externos ao CAE conforme defendido por Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004) e Cepiku, por exemplo (2008). A investigação sobre esta variável permitiu identificar também os registros das presenças dos conselheiros da sociedade civil nas reuniões. Tanto em 2015 como em 2016, os representantes da sociedade civil compareceram em 100% das plenárias. Embora os principais representantes do grupo vulnerável da temática não tenham participado de todas as reuniões, a sociedade civil esteve representada por seus outros conselheiros.

Com o objetivo de preparar os atores do CAE para o desempenho da função de conselheiro, em algumas atas estão registradas as inscrições e participações dos representantes em capacitações e assessoramentos. Este assunto entrou em pauta em 23% das reuniões de 2015 e em 33% de 2016, concretizando a variável V 6 no conselho.

Não foram detectados registros sobre propostas de ações governamentais e políticas públicas originadas no CAE (V 7.1) e, por consequência, a variável V 7.2 também não está presente no período investigado. A ausência das propostas originadas no conselho, assim como discussões de planejamentos podem induzir à conclusão de que o CAE, em 2015 e 2016, apenas homologou situações e ações previamente definidas pelo poder público.

Situação semelhante acontece para as variáveis V 8.1 e V 8.2. Não constam relatos de planejamento intersetorial de ações governamentais e políticas públicas,

nem registros de soluções de problemas de maneira integrada entre diferentes órgãos e instituições (MARTINS *et al.*, 2008).

Já a descentralização da execução de ações (V 9.2) está retratada em 31% das atas de 2015 e em 56% das atas de 2016, ou seja, são identificados prestadores de serviços externos ao poder público para o fornecimento de alimentação escolar. Além disso, em 2015, entrou em pauta em uma das reuniões a elaboração de premissas para processo licitatório relacionado à prestação de serviços discutida no momento, contemplando a variável V 9.1 (PAULA, 2005 a, b; DIAS; CARIO, 2017).

6.2 CONSELHO MUNICIPAL DE ESPORTES

O Conselho Municipal de Esportes tem uma peculiaridade perante os Conselhos de Alimentação Escolar e de Saúde. Enquanto, em 2018, estes conselhos completaram 23 e 27 anos de funcionamento, respectivamente, o CMEsportes funcionava há apenas 3 anos. O CMEsportes foi recriado em 2015, por meio da Lei Municipal nº 14.558, a qual revoga a Lei Municipal nº 8.584/1995 que criava uma estrutura semelhante no município, mas não atendia os requisitos estipulados pela 3ª Conferência Nacional de Esportes, de 2010. Neste contexto, o CME de Curitiba passou a ter "a responsabilidade de fomentar o diálogo entre o poder público e a sociedade, não somente pensando nos resultados esportivos, mas também no esporte como ferramenta de desenvolvimento social [...]." (CURITIBA, 2018, s.p.).

Dentre as atribuições do CMEsportes está a possibilidade de assessorar a Secretaria Municipal do Esporte, Lazer e Juventude (SMELJ) na elaboração de programas e projetos que viabilizem o cumprimento da Política Municipal de Esportes (Lei Municipal nº 9.942/2000). Além disso, deve atuar, conjuntamente ao poder público, no estabelecimento de prioridades para a utilização de recursos financeiros disponibilizados por meio do Fundo Municipal do Esporte (FME), fundo este não instituído até a conclusão desta pesquisa, em novembro de 2018 (CURITIBA, 2018).

Conforme competências / atribuições / funções explícitas na lei de criação e no regimento interno do conselho, o CMEsportes é um órgão consultivo, deliberativo,

controlador e fiscalizador das políticas públicas de esporte e lazer. Ao analisar o conteúdo que detalha suas atribuições, verificou-se que as ações do conselho estão todas pautadas nas quatro competências estabelecidas legalmente (DIEGUES, 2013; IBGE, 2014; PEREIRA *et al.*, 2016).

A composição do CMEsportes está caracterizada por ser paritária, com sete instituições representantes da área governamental e sete da área não governamental, totalizando quatorze conselheiros titulares, além dos seus respectivos suplentes. O período de gestão dos conselheiros é de dois anos, prevista a possibilidade de recondução pelo mesmo período. Como característica marcante do conselho está o estabelecimento prévio de instituições a ocuparem os assentos deste colegiado, o que inviabiliza uma rotatividade de instituições representantes e prejudica a efetivação da democracia participativa tão almejada (IPEA, 2013).

Aprofundando um pouco mais a questão da composição prévia do conselho, já que o poder público assim definiu, das sete vagas da área governamental, duas pertencem à SMELJ, secretaria a qual o conselho está vinculado. As demais vagas são de outras secretarias municipais que apresentam em seu escopo de atuação assuntos pertinentes ao esporte, lazer e atividade física, como é o caso das Secretarias Municipais de Defesa Civil (SMDC), Saúde (SMS), Educação (SME), Assuntos Metropolitanos (SMAM) e Meio Ambiente (SMMA).

As instituições da sociedade civil, já predefinidas, são: Conselho Regional de Educação Física da 9ª Região (CREF), Sindicato dos Clubes Esportivos, de Cultura Física e Hípicos do Paraná (SINDICLUBES), Associação das Federações e Entidades Desportivas Amadoras do Paraná (AFEDAP), Atletas Amadores de Curitiba, Paratletas Amadores de Curitiba, Instituições de Ensino Superior com curso de graduação de Educação Física (IES) e Sistema S. Esta composição permite perceber que o mercado não está presente no conselho, inviabilizando a variável V 1, a qual busca identificar a interlocução multidimensional envolvendo Estado, mercado e sociedade civil (DIAS; CARIO, 2014b). Na dimensão mercado estariam prestadores de serviços da SMELJ. A empresa responsável pela limpeza e manutenção dos complexos aquáticos dos Centros de Esporte e Lazer seria um exemplo.

Os representantes são todos indicados por autoridade de sua respectiva instituição, tanto da área governamental como da área não governamental, sendo que os representantes das IES e do Sistema S foram definidos em reuniões específicas entre as instituições, as quais escolhem seus representantes no CMESportes (IPEA, 2013).

Para as conduções dos trabalhos no CME é eleita a Mesa Diretora que, entre os cargos constantes em sua composição, tem o cargo de presidente do conselho. Está estabelecido que o mandato do presidente é de dois anos, podendo ser reconduzido por mais dois anos (assim como os demais conselheiros), possui o voto de qualidade ou de desempate em caso de deliberações, no entanto, a legislação não disponibiliza informação se o presidente vota ordinariamente também.

Os resultados das variáveis pesquisadas nas atas do CME podem ser observados na Tabela 2. Em 2015, ano de criação do conselho, este se reuniu ordinariamente cinco vezes e, em 2016, seis vezes (quatro reuniões ordinárias e duas extraordinárias).

Tabela 2 - Frequência relativa (%) das características da Governança Societal nas atas das reuniões do CMESportes: 2015 e 2016

(continua)

Variável	Descrição	Ano	
		2015 (n=5)	2016 (n=6)
V 1	Percebem-se a participação e o diálogo entre as três esferas: Estado, mercado e sociedade civil	-	-
V 2.1	Registro de pronunciamento de conselheiro da área não governamental	80%	83%
V 2.2	Registro de pronunciamento de cidadão não conselheiro	-	17%
V 2.3	Registro de deliberações sobre a temática do conselho relacionadas às políticas públicas e/ou ações governamentais	-	33%
V 3.1	O conselho, em algum momento, foi consultado sobre ações governamentais e políticas públicas, antes que estas já estivessem definidas sobre sua implementação	60%	33%
V 3.2	Identifica-se situação explícita de planejamento de ações governamentais e políticas públicas	-	-

(conclusão)

Variável	Descrição	Ano	
		2015 (n=5)	2016 (n=6)
V 3.3	O conselho realizou controle social sobre as ações governamentais e políticas públicas (por exemplo, averiguou se determinada aquisição chegou ao destinatário nas condições estabelecidas; verificou a implementação de determinada ação, etc.)	-	17%
V3.4	Identifica-se análise de prestação de contas, de recursos públicos, pelo conselho	-	-
V 4.1	Os grupos vulneráveis estão representados no conselho e participam das discussões e/ou deliberações	-	-
V 4.2	Estão registradas presenças de grupos vulneráveis e externos ao conselho	-	17%
V 5	A ata traz registros das presenças dos conselheiros da sociedade civil (lista de presença ou registro de fala destes atores)	-	-
V 6	Os conselheiros participaram de capacitações técnicas e/ou políticas	-	-
V 7.1	Identificam-se propostas, de ações e políticas públicas, originadas no próprio conselho	-	-
V 7.2	Propostas nas quais se identificam como autores os representantes da área não governamental do conselho ou atores externos	-	-
V 8.1	Identifica-se relato de planejamento intersetorial de ações governamentais e políticas públicas	-	17%
V 8.2	Há registro de solução integrada de problemas	-	-
V 9.1	Identificam-se deliberações referentes à descentralização político-administrativa (convênios, acordos, parcerias de maneira geral) a serem assumidas pela gestão pública	-	-
V 9.2	Percebem-se situações de descentralização político-administrativa já em andamento na gestão, sobre a temática do conselho	-	-

Fonte: elaboração própria com base em informações do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba (CURITIBA, 2018).

As atas do CMESportes são redigidas de maneira a registrar os assuntos tratados nas reuniões, quem fez a explanação e quem fez os questionamentos e as solicitações de esclarecimentos. Nelas não estão registrados os conselheiros presentes nas reuniões plenárias, o que levou a ausência da variável V 5 em 2015 e 2016. Em algumas atas são identificados os registros de justificativas de ausência de conselheiros, mas não em todas. Além disso, por mais que constem os nomes dos conselheiros e suas intervenções orais, não é possível realizar um diagnóstico assertivo sobre os conselheiros presentes em cada sessão plenária, uma vez que o conselheiro pode ter comparecido e não se manifestado. Devido à importância das informações sobre as presenças dos conselheiros para a obtenção de resultados fidedignos para a pesquisa, foram solicitadas ao conselho as listas de presenças das reuniões plenárias, o qual atendeu prontamente.

Das 18 variáveis pesquisadas, foram detectadas duas em 2015 e sete em 2016. Em relação ao pronunciamento dos diversos atores durante as reuniões, as atas possibilitam identificar quem se manifestou e sobre qual assunto. Os conselheiros da área não governamental participam das discussões principalmente fazendo questionamentos às temáticas apresentadas no conselho, confirmando a presença da variável V 2.1. Em 2015, os conselheiros da sociedade civil se pronunciaram em 80% das reuniões e, em 2016, este percentual aumentou para 83% das plenárias.

As participações dos atores externos no conselho ocorreram principalmente por parte do poder público uma vez que estes participavam das reuniões para apresentar a SMELJ, as ações e programas da secretaria já definidos internamente e apenas para conhecimento dos conselheiros. No entanto, identificou-se o pronunciamento de um ator externo não governamental na primeira reunião de 2016. Este ator foi convidado para fazer uma explanação sobre o Sistema Nacional de Esporte objetivando subsidiar os trabalhos do CMEsportes, no auxílio à SMELJ, para a elaboração do Sistema Municipal de Esporte (SESTIBA). Assim, a variável V 2.2 não esteve presente em 2015, mas ocorreu em 2016 (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; CEPIKU, 2008).

As deliberações não são uma constante no CMEsportes ainda. No entanto, após trabalho das Câmaras Técnicas do SESTIBA e do Fundo Municipal do Esporte (FME), em 2016 houve a deliberação para aprovação das minutas de implementação destas instituições, as quais foram aprovadas pelo conselho e encaminhadas para procedimentos. Desta forma, a variável V 2.3 começa a aparecer em 2016 trazendo em seu teor as competências consultiva, deliberativa que possibilitarão a atuação fiscalizadora e controladora do CMEsportes (DIEGUES, 2013; IBGE, 2014; PEREIRA *et al.*, 2016). Apenas para registro, os dois assuntos em pauta foram propostos pela área governamental e, até o final do ano de 2016, não havia definições por parte do Poder Executivo.

Na identificação da variável V 3.1 durante os dois anos analisados, percebeu-se que os assuntos discutidos com maior frequência no conselho foram sobre o FME e o SESTIBA. Em 2015, foi tratado do FME em 60% das reuniões e, em 2016, FME e SESTIBA aparecem em 33% das reuniões. As consultas realizadas pelo poder público ao conselho se resumem a estas temáticas, pois os demais

assuntos tratados nas plenárias tiveram cunho de apresentação, apenas. Desta premissa infere-se que, para o CMEsportes passar a assessorar a SMELJ no cumprimento da Política Municipal de Esportes, seria necessário que o poder público estivesse discutindo suas ideias com o conselho e, a partir daí, solicitando a homologação destas.

Neste contexto, o diagnóstico acima foi corroborado ao investigar-se a variável V 3.2, cujo teor era a identificação de situações de planejamento conjunto entre o poder público e o CMEsportes. Tanto em 2015 como em 2016 não houve pauta de planejamento de ações governamentais e políticas públicas para o esporte, lazer e atividade física (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; GOMES, 2015; DIAS; CARIO, 2017).

Já o controle social, variável V 3.3, passou a fazer parte das discussões do conselho em 2016 (MARTINS *et al.*, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2010; DIEGUES, 2013; SABIONI *et al.*, 2016). O coordenador do benefício Vale Transporte Esportivo apresentou aos conselheiros o balanço do primeiro semestre do programa (número de atletas atendidos, valores envolvidos e reflexos nas frequências dos atletas nos treinamentos). Não se tratou da análise de prestação de contas de recursos públicos, como sugerido na variável V 3.4. A aprovação de contas ainda não acontece no CMEsportes devido ao esporte não receber, até o momento, recursos de fundos públicos e verbas de descentralização.

Sobre a presença e participação de grupos vulneráveis à temática e externos ao conselho (V 4.1 e V 4.2), conforme defendido por Santos Jr., Ribeiro e Azevedo (2004), Gohn (2004), Saule (2005) e Pereira *et al.* (2016), pode-se apontar duas situações. Primeiro, entre os assentos previamente estabelecidos para o CMEsportes não há previsão para a participação dos usuários dos serviços da SMELJ (aulas e treinamentos sistemáticos) conforme estabelecido na Lei Orgânica Municipal de Curitiba. No entanto, os assentos dos Atletas Amadores e dos Paratletas Amadores sinalizam a inclusão de representantes de cidadãos/atletas que recebem bolsa esportiva (recurso público), por exemplo. Esses usuários, geralmente não treinam com professores da SMELJ, o que deixa a dúvida se estes representantes estariam contemplando o solicitado na Lei Orgânica Municipal.

Pela interpretação da teoria utilizada para a fundamentação desta pesquisa e pela observação das leis de criação e regimentos internos dos conselhos *sociais*

de Curitiba, esses representantes não correspondem ao grupo específico de usuários dos serviços do município, inviabilizando o cumprimento da variável V 4.1. Ainda neste sentido, além da possibilidade do conselho estar em desacordo com a Lei Orgânica Municipal, não estaria contemplando os grupos vulneráveis e que mais precisam de ações governamentais (desde crianças até a terceira idade).

Todavia, a variável V 4.2 está contemplada em uma das reuniões de 2016. Esta reunião plenária aconteceu momentos antes do evento denominado Destaque Esportivo de Curitiba. O evento reúne um grande número de atletas, técnicos e dirigentes esportivos de variadas modalidades, para premiações aos destaques municipais. Embora a ata não registre quantas pessoas estavam presentes na ocasião, sabe-se que havia um número razoável de atores da sociedade civil externos ao CMEsportes. Foi uma oportunidade para o público do esporte municipal conhecer o conselho. De acordo com a ata, com exceção do presidente do conselho, não houve manifestação de conselheiros ou de atores externos. A pauta do dia envolvia apenas aprovação da ata da reunião anterior, entrega do calendário de encontros de 2017 e assuntos gerais.

Nos dois primeiros anos de exercício do CMEsportes seus integrantes não participaram de capacitações técnicas ou políticas (V 6). E, como explicitado em outras variáveis já analisadas, não houve propostas de ações governamentais e políticas públicas originadas no conselho (V 7.1 e V 7.2).

A explanação realizada, sobre o Plano Decenal da Criança e do Adolescente, por um servidor e representante governamental da SMELJ no COMTIBA demonstra a existência de planejamento intersetorial no município de Curitiba, porém, o diálogo sobre este Plano, por envolver o esporte, o lazer e a atividade física para crianças e adolescentes poderia ter acontecido de maneira mais densa e comprometida pelo CMEsportes. Assim, o planejamento intersetorial foi diagnosticado (17% de registro da V 8.1 em 2016), mas não foram mencionadas soluções integradas já conquistadas na temática e envolvendo a atuação da SMELJ, o que impossibilitou a validação da variável V 8.2 (MARTINS *et al.*, 2008).

Finalizando a apresentação dos dados do CMEsportes, as pautas abordadas nas reuniões plenárias não fizeram referência à descentralização político-administrativa, nem em andamento nem a ser assumida pela gestão pública (PAULA, 2005a, b; DIAS; CARIO, 2017). Desta forma, não constam também as

variáveis V 9.1 e V 9.2 neste conselho. O fato do CM Esportes estar no início de sua atuação, junto ao poder público, pode ser uma das razões para o não aparecimento de muitas variáveis pesquisadas. Além disso, a maneira como estão registrados os diálogos das reuniões demonstra que debates mais acalorados ainda não fazem parte das reuniões do conselho, assim como não estão presentes as discussões e avaliações de políticas públicas.

6.3 CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

O CMS de Curitiba foi instituído no ano de 1991 pela Lei Municipal nº 7.631 a qual foi posteriormente alterada pelas Leis nº 10.179/2001 e nº 11.464/2005. É um órgão colegiado e deliberativo, de caráter permanente, com atuação na elaboração de estratégias da política de saúde, no controle da sua execução, e na fiscalização da aplicação de recursos financeiros pelo município de Curitiba. Sua formação é quadripartite, constituída por 50% de entidades de usuários dos serviços de saúde do município, 25% de entidades de trabalhadores, 12,5% de gestores públicos, 12,5% de prestadores de serviços na área de saúde (SMS, 2018).

Na descrição das competências do CMS é possível depreender que o conselho possui prerrogativas para o desempenho de todas as competências / atribuições / funções consideradas nesta pesquisa. Desta forma, o conselho é consultivo, deliberativo, controlador, fiscalizador e normativo (DIEGUES, 2013; IBGE, 2014; PEREIRA *et al.*, 2016).

Para o estabelecimento dos representantes dos usuários dos serviços de saúde, assim como para os representantes dos prestadores de serviços, são realizadas eleições (durante a Conferência Municipal de Saúde) entre as instituições interessadas e que preenchem requisitos previamente estabelecidos. As exceções são os representantes de usuários dos Distritos Sanitários, pois estes são eleitos nas suas respectivas Conferências Distritais. As instituições eleitas na Conferência indicam o nome de seus representantes posteriormente. Os representantes da área governamental, assim como acontece nos demais conselhos, são indicados por autoridades da esfera do poder público a que pertencem (IPEA, 2013; SMS, 2018).

A eleição direta para os conselheiros do CMS, assim como do CAE, merece destaque. Este é um dos 12 conselhos *sociais* de Curitiba que realiza eleições diretas para a escolha de seus representantes, com exceção dos representantes da área governamental. A eleição direta pode ser uma resposta ao alerta de Mark Bevir (2010) em relação ao fato de que as instituições democráticas e participativas não devem atuar em função de referendar tomadas de decisões definidas apenas pelo poder público.

O mandato dos conselheiros é de quatro anos, assim como da Mesa Diretora, a qual estabelece entre outras funções a presidência do conselho. O mandato da presidência do conselho também é obtido por meio de eleição, agora entre os conselheiros. A leitura das legislações não permitiu identificar qual tipo de voto está previsto para a presidência, se voto ordinário ou de qualidade.

Conforme descrito nesta seção, o mercado está representado no CMS por meio dos prestadores de serviços, contemplando a variável V 1 pesquisada, favorecendo o diálogo entre Estado, sociedade civil e mercado. A presença de todos os segmentos é constante no CMS, porém, em 2016 houve a necessidade de uma reunião extraordinária para eleição do segmento usuários e somente estes participaram, o que deixou a variável em 94% no referido ano (DIAS; CARIO, 2014b).

Em relação aos conselheiros da área não governamental, além da participação por meio da presença confirmada pelas presenças registradas em atas (V 5), observa-se a constante participação por meio da fala e das votações, o que totalizou 100% de pronunciamentos (V 2.2) nos anos de 2015 e 2016. Contudo, também é possível identificar que a fala é dominada basicamente pelos mesmos atores. A participação de atores não conselheiros nas reuniões do CMS aconteceram em 83% das reuniões de 2015 e em 94% das reuniões de 2016. Geralmente estas participações, tanto por parte da área governamental como não governamental, eram para fazer apresentação de alguma informação. Não houve participação externa para discussão de algum assunto em pauta (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; CEPIKU, 2008).

O CMS tem uma peculiaridade que necessita ser descrita: as unidades de saúde possuem seus conselheiros e suas reuniões locais. Então, os atores não governamentais externos ao conselho participam das reuniões na unidade de saúde

ou ainda, no seu Distrito Sanitário (CEPIKU, 2008). Os representantes dos Distritos levam as demandas dos seus representados para as reuniões do CMS e as discutem na plenária, retornando as definições aos usuários locais das unidades de saúde. Isso pode ser o motivo pelo qual a presença do cidadão comum é mais rara nas plenárias do CMS. A participação em reuniões locais e distritais não foram investigadas no estudo por não ser objetivo no momento. Neste contexto, foi diagnosticado que os grupos vulneráveis estão representados em 100% das reuniões plenárias (V 4.1), porém, não foi percebida participação direta de grupos vulneráveis externos ao CMS (V 4.2) (SANTOS JR.; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; GOHN, 2004; SAULE, 2005; PEREIRA *et al.*, 2016).

Os resultados obtidos para as variáveis investigadas no CMS estão representadas na Tabela 3:

Tabela 3 - Frequência relativa (%) das características da Governança Societal nas atas das reuniões do CMS: 2015 e 2016

(continua)

Variável	Descrição	Ano	Ano
		2015 (n=18)	2016 (n=16)
V 1	Percebem-se a participação e o diálogo entre as três esferas: Estado, mercado e sociedade civil	100%	94%
V 2.1	Registro de pronunciamento de conselheiro da área não governamental	100%	100%
V 2.2	Registro de pronunciamento de cidadão não conselheiro	83%	94%
V 2.3	Registro de deliberações sobre a temática do conselho relacionadas às políticas públicas e/ou ações governamentais	61%	69%
V 3.1	O conselho, em algum momento, foi consultado sobre ações governamentais e políticas públicas, antes que estas já estivessem definidas sobre sua implementação	33%	31%
V 3.2	Identifica-se situação explícita de planejamento de ações governamentais e políticas públicas	-	6%
V 3.3	O conselho realizou controle social sobre as ações governamentais e políticas públicas (por exemplo, averiguou se determinada aquisição chegou ao destinatário nas condições estabelecidas; verificou a implementação de determinada ação, etc.)	78%	88%
V3.4	Identifica-se análise de prestação de contas, de recursos públicos, pelo conselho	33%	44%
V 4.1	Os grupos vulneráveis estão representados no conselho e participam das discussões e/ou deliberações	100%	100%
V 4.2	Estão registradas presenças de grupos vulneráveis e externos ao conselho	-	-
V 5	A ata traz registros das presenças dos conselheiros da sociedade civil (lista de presença ou registro de fala destes atores)	100%	100%

(conclusão)

Variável	Descrição	Ano	Ano
		2015 (n=18)	2016 (n=16)
V 6	Os conselheiros participaram de capacitações técnicas e/ou políticas	-	19%
V 7.1	Identificam-se propostas, de ações e políticas públicas, originadas no próprio conselho	11%	19%
V 7.2	Propostas nas quais se identificam como autores os representantes da área não governamental do conselho ou atores externos	11%	13%
V 8.1	Identifica-se relato de planejamento intersetorial de ações governamentais e políticas públicas	6%	6%
V 8.2	Há registro de solução integrada de problemas	22%	-
V 9.1	Identificam-se deliberações referentes à descentralização político-administrativa (convênios, acordos, parcerias de maneira geral) a serem assumidas pela gestão pública	6%	-
V 9.2	Percebem-se situações de descentralização político-administrativa já em andamento na gestão, sobre a temática do conselho	39%	69%

Fonte: elaboração própria com base em informações do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba (CURITIBA, 2018).

A forma de registro das atas do CMS permite a coleta de dados com maiores detalhes e precisão, pois são transcritos todos os diálogos ocorridos nas reuniões, fato é que o conselho possui um sistema de gravação de som para as reuniões. Esta característica permite perceber que existe a ocorrência de discussões e argumentações dos assuntos em pauta, não apenas votação de algo que foi apenas apresentado e previamente definido.

As deliberações são recorrentes no CMS, acontecendo em 61% das reuniões de 2015 e em 69% em 2016 (V 2.3). Como exemplos dos assuntos deliberados estão: ratificação de declaração técnica; regimento da Conferência Municipal de Saúde; aprovação de relatórios de ações governamentais executadas e a serem executadas; planos de trabalhos das comissões permanentes; prestações de contas; definições sobre rubrica do CMS; LOA 2016; reajuste de diária de leito psiquiátrico; ratificação de aquisição de materiais; além de assuntos sobre o funcionamento do próprio conselho.

Em relação apenas às deliberações de prestações de contas (V 3.4), estas ocorreram em 33% das plenárias no ano de 2015 e em 44% em 2016. De modo geral, as deliberações do CMS permitem inferir que o conselho está cumprindo com as competências que lhes foram conferidas tanto explicitamente como

descritivamente, ou seja, o conselho é consultivo, deliberativo, controlador, fiscalizador e normativo.

Conforme exemplificado, o CMS foi consultado sobre as ações governamentais, inclusive antes que estas já estivessem totalmente definidas sobre suas implementações. Assim, a variável V 3.1 esteve contemplada em 33% e 31% das reuniões nos anos de 2015 e 2016, respectivamente.

Em relação à variável V 3.2 a qual busca identificar situação explícita de planejamento de ações governamentais ou de políticas públicas, esta só foi identificada em uma situação de 2016. O CMS foi convidado pelo COMTIBA a participar da elaboração do Plano Decenal da Criança e do Adolescente, confirmando sua participação nas reuniões.

Outra característica constante no CMS é o controle social. Além dos exemplos citados em relação às deliberações, o controle social foi realizado em situações como: confirmação da entrega de aparelhos adquiridos para exames, de acordo com as especificações estabelecidas; aparelho de raio-x panorâmico sem funcionamento há muito tempo; obras nas unidades de saúde; cobranças ao poder público em relação a serviços não entregues à população por empresas prestadoras de serviços, etc. (MARTINS *et al.*, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2010; DIEGUES, 2013; SABIONI *et al.*, 2016) Assim, a variável V 3.3 foi observada em 78% das reuniões em 2015 e em 88% em 2016.

Em relação às capacitações dos conselheiros, a temática aparece apenas em uma reunião em 2016 (V 6). Na ocasião foi explicado que as capacitações estavam ocorrendo desde o início do ano, todavia, nos próprios Distritos Sanitários para os conselheiros locais, e que os conselheiros municipais estavam convidados a participar, pois ainda haveria capacitação em mais dois Distritos.

No CMS também foi possível detectar propostas de ações governamentais originadas no próprio conselho (V 7.1). Em 2015, aconteceram propostas em 11% das reuniões e versaram sobre a criação de uma rubrica orçamentária para o CMS e sobre ações de combate ao mosquito da dengue envolvendo outras secretarias municipais. Em 2016, as propostas ocorreram em 19% das reuniões e objetivavam a criação de um grupo de trabalho para implementação de um seminário com oficinas de práticas integrativas (mais conhecidas como terapias alternativas), para a população e para profissionais da área de saúde; projeto de mídia a ser passada

nos monitores das unidades de saúde sobre a saúde geral do homem; realocação de funcionários das Unidades de Pronto Atendimento em reforma para unidades específicas.

Das propostas originadas no conselho em 2015, a que trata da rubrica orçamentária para o conselho partiu da Comissão de Orçamento do CMS, não sendo possível identificar se sua origem foi por parte da área governamental ou não governamental. Já a proposta sobre as ações contra o mosquito *Aedes aegypti* partiram da área não governamental. Assim, 11% das propostas tiveram origem na área não governamental do conselho (V 7.2). Em 2016, das três propostas realizadas pelo conselho só foi possível identificar como originada na área não governamental a que se referia à realocação de funcionários por motivo de reformas de algumas unidades de saúde (13%).

O planejamento intersetorial (V 8.1) foi observado em duas situações, sendo uma em cada ano (MARTINS *et al.*, 2008). Em 2015, ao ser abordado sobre as ações já em andamento relacionadas à dengue no município e, em 2016, correspondendo ao Plano Decenal da Criança e do Adolescente. O registro de soluções integradas de problemas (V 8.2) aconteceu em 2015 em 22% das reuniões. Os assuntos envolviam repasse de informações para a FAS em casos de negligência familiar em relação a idoso ou pessoa com deficiência; ações de medida sócio-educativa também com a FAS; Política Sobre Drogas com ações envolvendo principalmente a FAS, a Secretaria de Educação e a Secretaria de Cultura; ações já realizadas com outras secretarias no combate à dengue e que atingiram metas.

Pelas deliberações ocorridas no período da investigação foi possível identificar situações de descentralização político-administrativa por meio de parcerias de maneira geral (V 9.2) em 39% das reuniões de 2015 e em 69% das reuniões de 2016. Já o assunto abordando futuras parcerias (V 9.1) aconteceu em apenas uma reunião de 2016. Todas envolviam prestações de serviços (PAULA, 2005 a, b; DIAS; CARIO, 2017).

6.4 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, ESPORTE E SAÚDE SOB A ABORDAGEM DA GOVERNANÇA SOCIETAL

Esta seção analisa os resultados obtidos e apresentados pelos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esportes e Saúde. O objetivo é verificar a efetividade participacionista dos mesmos, nos anos de 2015 e 2016, a partir da abordagem da *Governança Societal*.

Os resultados apresentados para os Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esportes e Saúde de Curitiba, nas três seções anteriores, permitiu a elaboração da Tabela 4. Esta tabela apresenta o número de possibilidades de detectar as variáveis nas atas de cada conselho, o total de variáveis detectadas nas atas e a porcentagem a que estes números equivalem.

Tabela 4 - Número total de variáveis detectadas nas atas do CAE, CMEsportes e CMS de Curitiba

Dados	CAE			CMEsportes			CMS		
	2015	2016	2 anos	2015	2016	2 anos	2015	2016	2 anos
Número de possibilidades de detectar as variáveis nas atas	234	162	396	90	108	198	324	288	612
Número total de variáveis detectadas nas atas	43	29	72	7	13	20	141	136	277
Porcentagem de variáveis detectadas nas atas	18%	18%	18%	8%	12%	10%	44%	47%	45%

Fonte: elaboração própria (2018).

Em 2015, de um total de 234 possibilidades de identificação de variáveis no CAE (número de reuniões do ano multiplicado pelo número total de variáveis operacionais), foram encontradas 43 confirmações em atas, o que equivale à presença de 18% de variáveis investigadas nesta pesquisa. Em 2016, o número de reuniões foi menor que no ano anterior, diminuindo também as possibilidades de detecção das variáveis para 162. Deste total, identificou-se 29 ocasiões em que algumas variáveis estavam presentes nas reuniões. Analisando-se os dois anos pesquisados juntamente, das 396 possibilidades das variáveis serem contempladas no CAE (somatória do número de reuniões dos dois anos multiplicada pelo número total de variáveis operacionais), isto aconteceu 72 vezes, o que equivale a ter encontrado as variáveis pesquisadas em 18% das possibilidades.

Os números detectados para o CMESportes são menores. Para o ano de 2015 os números são os seguintes: 90 possibilidades de identificar variáveis, porém, foram detectados 7 acontecimentos (8%). No ano de 2016 foram realizadas mais reuniões atingindo 108 possibilidades de verificar as variáveis. Foram identificadas 13 presenças de variáveis (12%). O total geral destes números para os dois anos juntos foi de 198 possibilidades de acontecerem variáveis, com uma percepção de 20 acontecimentos de variáveis, o que representa 10% das possibilidades de encontrar as subcaracterísticas da *Governança Societal* no CMESportes, no período definido para o estudo.

Em relação ao CMS, os números detectados são significativamente maiores que os detectados nos outros dois conselhos. Em 2015, foram 324 possibilidades de encontrar as variáveis nas descrições das atas. Foram detectadas 141 ocorrências, o equivalente a 44% de variáveis presentes nas reuniões do CMS. Para 2016, último ano de gestão do Poder Executivo municipal, os números de reuniões acabaram reduzindo. Foram 288 possibilidades para a detecção das variáveis, sendo que foram encontrados 136 acontecimentos. Embora o número de reuniões tenha sido menor que no ano anterior, proporcionalmente foi identificado um percentual maior de identificação de variáveis, correspondendo a 47% das possibilidades. Ao verificar os números do CMS para os dois anos, das 612 possibilidades de detectar as variáveis nas atas isto aconteceu 277 vezes ou em 45% das possibilidades.

A Tabela 5 apresenta mais detalhadamente o número de vezes que cada variável foi detectada nos conselhos. Também traz as leituras para cada um dos anos estabelecidos para a pesquisa e para os dois anos pesquisados, conjuntamente.

Tabela 5 - Número de vezes que cada variável foi detectada no CAE, CMESportes e CMS de Curitiba

(continua)

Conselhos Variáveis	CAE			CMESportes			CMS		
	2015	2016	2 anos	2015	2016	2 anos	2015	2016	2 anos
V 1	0	0	0	0	0	0	18	15	33
V 2.1	0	0	0	4	5	9	18	16	34
V 2.2	0	0	0	0	1	1	15	15	30
V 2.3	3	2	5	0	2	2	11	11	22

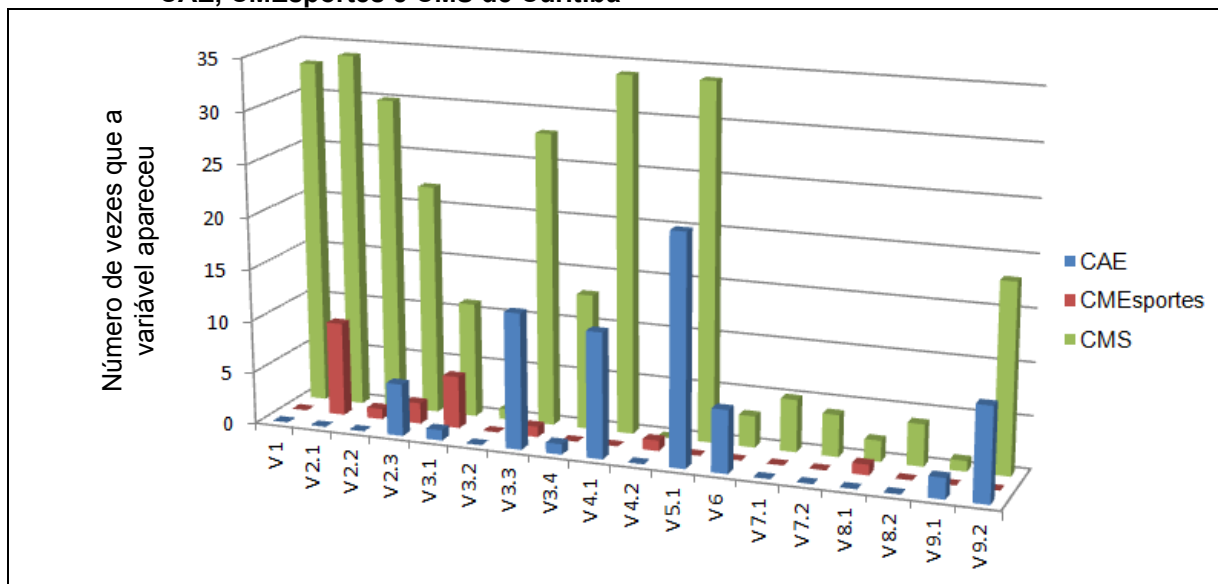
(conclusão)

Conselhos Variáveis	CAE			CMEsportes			CMS		
	2015	2016	2 anos	2015	2016	2 anos	2015	2016	2 anos
V 3.1	1	1	2	3	2	5	6	5	11
V 3.2	0	0	0	0	0	0	0	1	1
V 3.3	7	6	13	0	1	1	14	14	28
V3.4	1	0	1	0	0	0	6	7	13
V 4.1	9	3	12	0	0	0	18	16	34
V 4.2	0	0	0	0	1	1	0	0	0
V 5	13	9	22	0	0	0	18	16	34
V 6	3	3	6	0	0	0	0	3	3
V 7.1	0	0	0	0	0	0	2	3	5
V 7.2	0	0	0	0	0	0	2	2	4
V 8.1	0	0	0	0	1	1	1	1	2
V 8.2	0	0	0	0	0	0	4	0	4
V 9.1	2	0	2	0	0	0	1	0	1
V 9.2	4	5	9	0	0	0	7	11	18

Fonte: elaboração própria (2018).

Nas seções anteriores deste capítulo foram apresentados os percentuais de ocorrência das variáveis em cada conselho, bem como a discussão sobre os mesmos. A intenção da Tabela 5 foi deixar o registro da frequência que cada variável esteve presente nas atas do CAE, CMEsportes e CMS. Esta tabela auxiliou na discussão sobre as categorias e subcategorias presentes nos conselhos, permitindo identificar se a atuação dos referidos conselhos aproxima-se do preconizado pelo modelo de gestão da *Governança Societal*, apresentado e defendido por esta pesquisa. O Gráfico 2 traz a representação gráfica das variáveis detectadas nos conselhos, para auxílio na análise dos dados.

Gráfico 2 - Representação gráfica das variáveis estabelecidas para a pesquisa e detectadas no CAE, CMESportes e CMS de Curitiba



Fonte: Elaboração própria (2018).

Os dados obtidos permitiram inferências em dois níveis: municipal e de conselho. Inicialmente, serão apresentadas as inferências em nível municipal, uma vez que, com determinadas características observadas nos três conselhos mais profundamente estudados, puderam ser percebidos traços adotados pelo município de Curitiba.

O fato da Lei Orgânica Municipal de Curitiba adotar a garantia da participação popular nas decisões do poder público e ter esse aspecto como um dos objetivos fundamentais e diretrizes do município, é uma conquista a ser considerada. Porém, apenas a previsão legal não basta para que sejam percebidos resultados da participação popular. Mais especificamente sobre os conselhos gestores de políticas públicas, também fomentados pela Lei Orgânica, a criação destas instituições de interlocução entre Estado e sociedade civil deve estar balizada pelos princípios da democracia participativa, inclusive com a participação de representantes populares dos usuários dos serviços públicos municipais (CMC, 2001).

Por meio do incentivo à criação e funcionamento às instituições de democracia participativa, o município de Curitiba apoia a coexistência da democracia representativa com a democracia participativa, permitindo um comportamento político mais ativo do cidadão local. O poder público passa a ser notado como ativador e coordenador das inter-relações estabelecidas entre os variados atores passíveis de atuação nas arenas de discussão e deliberação (GOHN, 2002; 2004; SANTOS JR.,

RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; CEPIKU, 2008; GOMES, 2015; GOHN, 2016; DIAS; CARIO, 2017).

A viabilidade da criação e funcionamento dos conselhos pelo município, somada à possibilidade de presença do cidadão nestas arenas de disputas de interesse e poder, também não é o suficiente para a concretização do ideário de participação direta na vida política do município. É necessário que a sociedade civil seja consultada sobre suas demandas e, ainda mais importante, que tenha o direito de deliberar sobre as ações governamentais e as políticas públicas relacionadas à temática do conselho.

De acordo com os dados obtidos nesta pesquisa, Curitiba apresentou um perfil incentivador não só da democracia participativa, mas também da democracia deliberativa sob o enfoque pluralista preconizado pela *Governança Societal*. Este enfoque pressupõe que as discussões e tomadas de decisões aconteçam tanto por meio de representantes mais próximos dos cidadãos (representantes da sociedade civil), como pela participação direta destes cidadãos nos conselhos (AVRITZER, 2008; MARTINS *et al.*, 2008; DIEGUES, 2013; BUVINICH, 2014; AVRITZER; RAMOS, 2016; PEREIRA *et al.*, 2016).

A característica deliberativa dos conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba foi confirmada na investigação referente às competências / atribuições e funções, na qual se detectou que dos 16 conselhos sociais pesquisados na Fase 1 do estudo, 15 possuem a prerrogativa de deliberação sobre as ações governamentais e as políticas públicas referentes à sua temática (a exceção foi o CONSEA). O que ratifica o incentivo do funcionamento dos conselhos sob as perspectivas participativa e deliberativa de democracia.

Todavia, os números apresentados em relação ao diagnóstico sobre a participação da sociedade civil nos conselhos ainda não corresponde ao defendido na *Governança Societal* (GOHN, 2004 e 2016; CEPIKU, 2008; DIEGUES, 2013; BUVINICH, 2014; AVRITZER; RAMOS, 2016; PEREIRA *et al.*, 2016). Embora a sociedade civil esteja representada nos conselhos, a atuação dos conselheiros deste segmento ainda é fraca, pois na maioria das vezes estes representantes apenas estão presentes nas reuniões plenárias, deixando de manifestar-se, de fazer proposições e de tomar decisões. O conselho que vem demonstrando uma maturação em relação à participação cidadã é o CMS, possivelmente por seus 27

anos de funcionamento, o que lhe permitiu melhorias no seu funcionamento ao longo do tempo (LAVALLE; VOIGHT; SERAFIM, 2016). O contraste fica com o CMESportes, com apenas um ano e meio de funcionamento no período adotado para a pesquisa.

Já a participação direta do cidadão externo aos conselhos apresenta a mesma configuração para o CAE, CMESportes e CMS, ou seja, é praticamente inexistente. Ressalve-se, no entanto, que o CMS relata constantemente que a participação popular vem acontecendo nas reuniões ocorridas nas unidades de saúde e nos Distritos Sanitários, esferas não abrangidas por esta pesquisa.

Muito dessa ausência detectada tem a ver com a deficiência de uma cultura política nos cidadãos. A mudança precisa ser desencadeada não apenas por vontade própria das pessoas, mas pelo poder público viabilizando e incentivando a participação dos munícipes em eventos, cursos, situações que favoreçam a formação do cidadão para a participação ativa na vida política local. Pensando em longo prazo, mas com uma possibilidade maior de sucesso futuro, é que esta formação comece na vida escolar das crianças curitibanas, desde a tenra idade. Possibilitando a existência de cidadãos proativos e com senso de responsabilidade coletiva no município (MARTINS et.al., 2008; COZZOLINO; IRVING, 2015; KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015; GOHN, 2016).

As dimensões fundamentais, defendidas por Paula (2005a; b), para a viabilidade de uma gestão local democrática (econômico-financeira, institucional-administrativa, sociopolítica) estão contempladas no município de Curitiba, contudo, necessitando de muito trabalho ainda nas dimensões sociopolítica e institucional-administrativa, principalmente por parte dos cidadãos para que estes se apropriem dos conselhos gestores como espaços para expor demandas, discuti-las e para deliberá-las.

A *Governança Societal* tem um compromisso com o planejamento e objetivos de longo prazo para que estes sejam encaminhados de forma a favorecer a população, tornando-se políticas de Estado, se for o caso, ou sendo concluídas mesmo com a troca de gestão do Poder Executivo. Esta perspectiva não foi observada com ênfase nas investigações das variáveis, muito embora estivessem contempladas para a realização de possível diagnóstico. O fato dos anos de 2015 e 2016 serem definidos para as investigações desta pesquisa pode ser um dos

motivos pelo qual o planejamento não aparece como uma constante, pois o período elencado refere-se aos dois últimos anos de gestão do Poder Executivo municipal. Porém, também não pode ser descartada a hipótese de que a discussão e deliberação do planejamento de ações governamentais e políticas públicas estejam ausentes dos conselhos gestores, o que se sugere para estudos futuros.

O poder público de Curitiba precisa ser mais rígido em relação à exigência do cumprimento das Leis da Transparência, Acesso à Informação e à lei local de mesmo cunho, por parte dos conselhos gestores. Apenas três conselhos, dos classificados como conselhos *sociais*, têm procurado utilizar ferramentas que promovam a transparência de seus atos e decisões (CURITIBA, 2018). Além de serem exigências legais (Lei da Transparência; Lei de Acesso à Informação, Lei Municipal nº 14.182/12), estas legislações poderiam favorecer a gestão dos conselhos e do próprio município com um nível mais elevado de responsabilidade, compromisso, ética, transparência, senso de justiça, inovação e sustentabilidade. Uma estratégia para isso é a adoção da boa governança (legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*), não só pelo poder público em suas atividades como também pelos conselhos gestores em suas atuações (TCU, 2014).

Como é possível perceber, a atuação multidimensional entre Estado, mercado e sociedade civil precisa ser uma constante na Administração Pública que adote a *Governança Societal* (DIAS, CARIO, 2014b). Desta forma, a descentralização político-administrativa (convênios, acordos, parcerias de modo geral) e o deslocamento do poder estatal, visando equilíbrio de poder entre os atores, têm maiores possibilidades de materializar-se em serviços públicos prestados com eficiência, eficácia, efetividade e equidade. Esta interlocução multidimensional fica evidenciada no CMS por este apresentar em sua composição as três esferas de interesse envolvendo os serviços públicos. A descentralização político-administrativa ficou evidenciada no CAE e no CMS. Assim, a ação conjunta / cooperação entre cidadãos, associações, empresas e demais segmentos da sociedade para com a gestão pública reforça o compartilhamento de responsabilidades entre as esferas citadas.

Considerando-se que as variáveis investigadas foram encontradas em 18% das 396 possibilidades do CAE, 10% das 198 possibilidades do CMESportes, e 45%

das 612 possibilidades no CMS, isto equivale a dizer que as características da *Governança Societal* aparecem nessas mesmas proporções nos conselhos analisados. São porcentagens ainda muito baixas e que deixam a desejar no cumprimento do estabelecido nas legislações, inclusive na CF/1988.

O Quadro 15 sinaliza os pontos a serem tratados, inicialmente com maior destaque pelo município de Curitiba em seus conselhos gestores. Foram consideradas as categorias e subcategorias de análise definidas para o diagnóstico sobre a presença da *Governança Societal* no município.

Quadro 15 - Pontos a serem considerados pelo município de Curitiba para a viabilidade da *Governança Societal* como modelo de gestão

(continua)

C	CATEGORIA	PONTOS A SEREM CONSIDERADOS
C1	Interlocução entre Estado, mercado e sociedade civil	Necessidade de incorporar com maior ênfase a sociedade civil e o mercado nos conselhos gestores, bem como em outras formas de participação democrática
C2	Democracia participativa e deliberativa sob o enfoque pluralista, por meio de representantes e de forma direta	<p>A democracia participativa por meio de representantes e da participação direta do cidadão está legalmente contemplada no município, havendo a necessidade de materialização mais abrangente desta categoria. Para isso, deve haver mais transparência e publicidade na divulgação de informações sobre dias, horários e locais das reuniões dos conselhos, utilizando-se de variadas estratégias de comunicação</p> <p>As deliberações também estão contempladas legalmente na maioria dos conselhos, mas há a necessidade de efetivação de discussões consistentes antes das tomadas de decisão, caso contrário o conselho estará apenas homologando decisões definidas de maneira centralizada pelo poder público</p>
C3	A participação deve ocorrer nos momentos de consulta, planejamento, implementação, controle das ações governamentais e das políticas públicas, além da fiscalização do uso de recursos públicos	<p>O conselho deve ser consultado sobre ações e políticas públicas envolvendo sua temática para que este possa discutir e analisar se está de acordo com as demandas da população. O ideal é que o planejamento envolva o conselho e não apenas as discussões de ações já planejadas</p> <p>O conselho precisa realizar o controle social das ações governamentais e políticas públicas de sua temática. Não apenas o que foi deliberado em seu interior, mas toda ação governamental e aplicação de recursos públicos</p>

(conclusão)

C	CATEGORIA	PONTOS A SEREM CONSIDERADOS
C4	Agregar grupos vulneráveis e excluídos às discussões e deliberações	Os grupos vulneráveis devem fazer parte do conselho tendo representantes legais que participem das discussões e/ou deliberações e defendam seus interesses. Além disso, os cidadãos vulneráveis à temática do conselho devem ser mais presentes e atuantes junto ao poder público Essencial o cumprimento da Lei Orgânica Municipal de Curitiba incluindo representantes dos usuários dos serviços públicos do município
C5	A participação, a deliberação e o controle social da sociedade devem ocorrer continuamente	A atuação do cidadão na vida política do seu município deve acontecer de maneira constante e não apenas durante as reuniões dos conselhos. O controle social pode ser desempenhado de variadas maneiras
C6	Possibilitar a formação e capacitação técnica e política, contínua, dos atores envolvidos com as instituições de democracia participativa	As capacitações precisam ter programação periódica, pois a troca de conselheiros acontece constantemente. Estas capacitações podem ser oferecidas pelo poder público e pelo meio acadêmico em caso de parceria
C7	Abertura do governo para aceitar propostas oriundas da sociedade civil	O conselho deve ter conhecimento suficiente para fazer proposições ao poder público. Sua atuação deve ser muito mais profunda do que simplesmente referendar as decisões governamentais. Além disso, grande importância deve ser dada às proposições originadas na área não governamental, pois estes representantes teriam uma interlocução mais efetiva com a comunidade
C8	Intersetorialidade das políticas públicas; solução integrada dos problemas	O planejamento e as ações governamentais precisam ser discutidos e definidos de maneira intersetorial visando otimização de recursos públicos e maiores possibilidades de sucesso na resolução de problemas sociais
C9	Descentralização político-administrativa (convênios, acordos, parcerias de maneira geral)	A descentralização não apenas das decisões, mas também das execuções dos serviços públicos, deve ser uma realidade no município. Na <i>Governança Societal</i> o poder público atua como articulador e coordenador de variados atores capazes de produzirem o bem público conjuntamente

Fonte: elaboração própria (2018).

A Administração Pública que se utiliza do modelo de gestão *Governança Societal* deve estar pautada na premissa de que sua orientação, para as definições de suas ações e de políticas públicas, deve estar baseada no interesse público. Portanto, o interesse público, a democracia participativa e o controle social defendidos nesta pesquisa poderão abrir caminhos para uma gestão pública efetivamente compartilhada, denominada *Governança Societal*.

7 CONCLUSÕES

Sendo o Estado o ente responsável pela promoção do bem público por meio de suas funções, a Administração Pública e o governo são os elementos incumbidos por materializá-lo. O governo (dimensão decisória do Estado) é representado por um grupo de pessoas com a mesma ideologia e que tem autoridade dentro de um Estado, direcionando e implementando as políticas públicas em prol do bem-estar social. A Administração Pública (dimensão operacional do Estado) é o meio de ação dos governantes para cumprir os deveres do Estado, é o elo entre Estado, cidadãos e governo.

Historicamente o Brasil passou por três modelos de Administração Pública: patrimonialista, burocrático e gerencial, os quais ainda estão presentes no ambiente da gestão pública, concomitantemente, com algumas características que ainda perduram. Porém, como em cada modelo há prós e contras, as condições insatisfatórias apresentadas por estes três modelos abriram espaço, no setor público, para práticas adotadas na gestão de empresas privadas, a Governança Corporativa. Assim, a origem da Governança Pública passa por este caminho.

Resultante de diferentes orientações ideológicas e diferentes visões de mundo, a governança na esfera pública apresenta duas correntes: (1) governança de cunho tecnocrático ou gerencial e (2) governança democrática ou democrático-participativa. A primeira defende a inclusão de atores externos ao governo na gestão pública por tal inclusão possibilitar a permuta de visões, saberes e potencialidades que podem contribuir com maior eficiência e efetividade dos processos de gestão. A segunda corrente apresenta como objetivo primordial a emancipação social e política, por meio do fomento de mecanismos de tomadas de decisões que favoreçam a interlocução entre a sociedade civil e o Estado.

No Brasil, em 2017 foi publicado o Decreto Federal nº 9.203 que ratifica a definição de Governança Pública adotada pelo TCU e explicita os princípios adotados pela União. A definição de Governança Pública, neste contexto, refere-se a mecanismos de liderança, estratégia e controle visando a prestação de serviços públicos de interesse da sociedade e a condução de políticas públicas.

Todavia, a definição de Governança Pública ainda divide muitos estudiosos, o que dificulta uma definição inânime para o termo. Isto porque para alguns autores

a Governança Pública vai além das técnicas de gestão, devendo considerar a multidimensionalidade social (Estado, sociedade civil e mercado). Nesta perspectiva, a presente pesquisa adotou como conceito de Governança Pública o estabelecido no Decreto Federal nº 9.203/2017. Para contemplar a governança como um processo mais democrático em prol do desenvolvimento da sociedade, no qual prevaleçam os interesses dos cidadãos em detrimento dos interesses de pessoas ou grupos específicos governamentais, apresentou-se a *Governança Societal* como modelo de gestão.

Neste modelo, busca-se o equilíbrio de poder entre os atores envolvidos com as tomadas de decisões relacionadas às ações governamentais e às políticas públicas sociais. A participação da sociedade civil junto ao poder público está prevista legalmente em todas as esferas de governo, tendo melhor aplicabilidade na gestão municipal. A participação direta do cidadão, ou usuário dos serviços públicos, no planejamento municipal ocorre, principalmente por meio de instituições de democracia participativa: audiências públicas, conferências municipais temáticas, conselhos gestores de políticas públicas e orçamento participativo, por exemplo.

Neste tocante, esta pesquisa objetivou analisar como está configurada a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de Curitiba, classificados como conselhos *sociais*, a partir da abordagem da *Governança Societal*.

Na direção das considerações expostas até o momento e buscando um novo modelo de gestão pública que supere, ou ao menos minimize, as limitações referentes à dimensão sociopolítica de governo apresentadas pelo Estado, realizou-se a proposta da abordagem da *Governança Societal*. De acordo com a definição elaborada neste estudo, a *Governança Societal* é um modelo de gestão pública, principalmente local, que contempla um conjunto de práticas democráticas e de gestão, combinando a democracia representativa com a democracia participativa, a governança gerencial com a governança democrático-participativa. Tem como cerne o interesse público balizado tanto pela participação cidadã nos processos decisórios sobre as ações governamentais e as políticas públicas, como pelo controle social. A integração das áreas política, social e econômica do país é condição imprescindível para a articulação das dimensões institucional-administrativa, econômico-financeira e sociopolítica. Para tanto, a Administração Pública deve utilizar mecanismos de liderança, estratégia e controle objetivando avaliar, direcionar e monitorar a gestão

pública em prol dos interesses e necessidades da sociedade. Além disso, o fomento às instituições de democracia participativa e à intersectorialidade das políticas públicas para a solução integrada dos problemas sociais deve ser somado à adoção da boa governança nos serviços públicos.

A transparência deve ser a base para a interlocução entre poder público e sociedade civil. Transparência não apenas aos assuntos relacionados às auditorias financeiras e orçamentárias, mas também sobre os atos da Administração Pública, configurando-se no controle social. Assim, o controle social ficou definido como um controle ascendente, desempenhado diretamente pelos cidadãos ou por meio de instituições de representação social, em relação ao governo e à Administração Pública.

O Brasil possui algumas ferramentas, do ponto de vista da legislação, que auxiliam no controle das ações governamentais: a CF/1988; Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); alterando esta lei está a Lei Complementar nº 131/2009, denominada Lei Capiberibe e Lei da Transparência. Contudo, havia a demanda de controle social para além da transparência orçamentária, algo que contemplasse todos os documentos e registros mantidos por qualquer autoridade pública. Então, em 2011 foi instituída a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei Federal nº 12.527/2011), a qual regulamentou as previsões constitucionais relacionadas ao acesso à informação sobre as ações governamentais.

O município de Curitiba, complementarmente à essas legislações, instituiu a Lei Municipal nº 14.182/2012. Esta lei versa sobre a transparência e publicidade das ações dos conselhos de políticas públicas municipais. E, na Lei Orgânica Municipal estão asseguradas a garantia da participação da sociedade civil nas decisões governamentais e, referente aos conselhos, que suas criações estarão vinculadas aos princípios da democracia participativa contando com representantes dos usuários dos serviços públicos. O foco da presente pesquisa, para a análise da participação da sociedade civil e do controle social, foram os conselhos gestores de Curitiba, classificados como conselhos *sociais*.

No Brasil, os conselhos gestores de políticas públicas tiveram um crescimento numérico principalmente após a CF/1988, apresentando-se como experiências com forte potencial democrático e de controle social. Vinculados ao

Poder Executivo, mas não subordinado a ele, são espaços públicos que tem por finalidade o incentivo à participação da sociedade civil nas definições da agenda política, planejamento, acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação das políticas públicas de sua temática.

O potencial democrático e de controle social são influenciados pelas funções/competências/atribuições estabelecidas pelas legislações (lei de criação e regimento interno) e pela conduta dos conselhos. Este é um dos motivos que justifica o estudo sobre os conselhos no que concerne à sua institucionalização, representação e competências, e a articulação destas peculiaridades.

Neste viés, a primeira fase da coleta de dados da pesquisa objetivou realizar a investigação e a comparação da estrutura dos conselhos municipais de Curitiba, classificados como *sociais*, por meio de seus preceitos legais e regimentais, quanto à sua institucionalização, representação e competências. Os primeiros dados coletados permitiram detectar a existência de 64 conselhos municipais em Curitiba, no entanto, nem todos estes conselhos aderiram ao Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba. Apenas 48 constavam no *site* durante o período de coleta de dados.

Desse subtotal de conselhos, 21 são definidos como conselhos *sociais* no Portal. A primeira delimitação de análise estabelecida para a pesquisa estabeleceu a análise dos conselhos *sociais* que disponibilizavam lei de criação e/ou regimento interno no Portal, o que reduziu o número de conselhos para 16. Destes 16 conselhos que passaram para a fase de análise de institucionalização, representação e competências, 15 foram institucionalizados a partir da década de 1990, com exceção do CM Educação que teve sua criação em 1985.

Em relação às suas atribuições / funções / competências, os dados evidenciam que estão asseguradas diferentes atribuições aos conselhos, sendo que estes apresentam combinação de competências para atuação em relação às políticas públicas de sua temática. A totalidade dos conselhos analisados é deliberativa, a competência mais importante para a real participação, tendo o escopo de deliberações bastante amplo. Porém, o CONSEA é definido como deliberativo apenas para assuntos que tratem da estrutura e funcionamento do conselho, o que fez com que o número de conselhos deliberativos diminuísse para 15.

As competências controladora (envolve a execução política da ação governamental) e fiscalizadora (envolve a execução orçamentária da ação governamental), embora apareçam explicitamente para poucos conselhos (4 e 7 conselhos, respectivamente), estão descritas para 14 conselhos nas atribuições detalhadas constantes nas legislações. As referidas competências são fundamentais nestas instituições para a efetivação do controle social das ações do poder público.

O mesmo acontece com a competência consultiva que, inicialmente foi atribuída para 11 conselhos e na análise das descrições este número elevou-se para 16. Já a competência normativa foi reconhecida em 10 conselhos de acordo com as atribuições descritas nas legislações, enquanto que pelo aparecimento explícito das competências estava restrito a dois conselhos.

A representatividade governamental e não governamental é característica unânime detectada entre as instituições, assim como a forma mista para a composição dos conselhos. Dos 16 conselhos, 12 contemplam a composição por eleições para os representantes da área não governamental. As exceções foram os conselhos de Educação, Esportes, Turismo e Patrimônio Cultural. Em contrapartida, a área governamental é estabelecida por indicação em todos os conselhos. Contudo, esta forma de definição dos representantes não é exclusividade da área governamental. Cinco conselhos adotam esta forma de composição em combinação com outras: Educação, Esportes, Segurança Alimentar, Turismo e Patrimônio Cultural. No Conselho de Segurança Alimentar algumas instituições não governamentais são estabelecidas por eleição e outras por indicação.

Oito conselhos adotam entidades predefinidas para representantes da área governamental em suas composições: Economia Popular Solidária, Educação, Esportes, Políticas sobre Drogas, Saúde, Segurança Alimentar, Turismo e Patrimônio Cultural. Já na área não governamental, os representantes predefinidos aparecem em cinco conselhos: Educação, Esportes, Segurança Alimentar, Turismo e Patrimônio Cultural.

Sobre a temática da composição dos conselhos gestores de políticas públicas a *Governança Societal* defende a autonomia da sociedade civil na definição de seus representantes. Para isso, deve ocorrer por meio de eleição dos representantes visando o reconhecimento e a legitimidade do conselheiro perante o segmento a ser representado.

Sobre a distribuição dos assentos dos conselhos, dos 16 conselhos sociais participantes desta etapa da pesquisa, 6 são distribuídos em números iguais entre as áreas governamental e não governamental (CMAS, COMTIBA, CMEsportes, COMPED, CMDPI e CMDPCD). Oito são constituídos por mais representantes da área não governamental (CMEPS, CAE, COMPER, CMS, COMSEA, COMTUR, CMERT e CMDM), e apenas em dois conselhos a área governamental é majoritária (CMEducação, CMPC).

Sobre a participação de atores externos ao conselho nas reuniões plenárias dos conselhos, tanto pela presença como pela manifestação de voz, diagnosticou-se que em 11 conselhos está estabelecido que as reuniões serão públicas, ou seja, abertas à participação dos interessados: CMAS, CMEducação, CMEsportes, COMPER, CMS, COMSEA, CMERT, CMDM, CMDPI e CMDPCD. Porém, no CMEducação, CMEsportes e no COMPER a previsão de fala destes atores externos é restrita às regras específicas de cada conselho. No caso destes três conselhos, a participação defendida pela *Governança Societal* está prejudicada, restando saber se estas diretrizes estão estabelecidas apenas como forma de organização para as reuniões plenárias. Os conselhos CMEPS, CAE, COMPED, COMTUR e CMPC não especificam se suas reuniões são públicas.

O interesse pela investigação relacionada à definição da presidência do conselho fundamenta-se no (s) tipo (s) de voto (s) atribuído (s) ao conselheiro que assume esta função, ou seja, voto ordinário e voto de qualidade. Foi possível inferir que a maioria dos conselhos (13 conselhos) define seu presidente por meio de eleição, sendo que alguns (4 conselhos) ainda determinam a obrigatoriedade de alternância deste cargo entre as áreas governamental e não governamental: CMAS, COMTIBA, CMERT e CMDPCD. Dos conselhos nos quais há eleição para a definição do presidente, em 11 este cargo tem a possibilidade do voto de qualidade e, portanto, de definição em uma deliberação. Detectou-se apenas no CAE e no CMERT que o presidente tem o poder dos dois votos, ao contrário do CMDPI, no qual está explícito que o presidente não possui possibilidade do voto ordinário. Neste contexto, seria necessária uma análise *in loco* para um entendimento do voto ordinário nos conselhos em que os regimentos internos não deixam específico.

Neste cenário diagnosticado foi possível constatar, ao menos por meio dos instrumentos legais que estabelecem a estrutura e funcionamento dos conselhos

sociais de Curitiba, que a prática da democracia participativa e do controle social está contemplada. Assim, os referidos conselhos podem ser considerados parte do processo de gestão descentralizada, em arena de atores deliberativos e paritários, e com previsão de incentivo ao deslocamento das discussões e deliberações para a sociedade civil, o que antes era restrito ao poder público.

O fato de alguns estudos indicarem que os conselhos gestores estariam materializando certo protagonismo de atores da sociedade civil, porém, restringindo suas atuações apenas ao campo consultivo, levou à próxima etapa da pesquisa. Para detectar se a atuação dos conselhos *sociais* de Curitiba também refletia esta restrição, embora o estabelecido em lei não seja assim definido, foram necessárias buscas de informações em atas das reuniões plenárias dos conselhos.

Neste contexto, buscou-se o esclarecimento da pergunta norteadora da pesquisa: Como está configurada a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de Curitiba, classificados como conselhos *sociais*, a partir da abordagem da *Governança Societal*?

Para tanto, verificou-se quais conselhos *sociais* disponibilizavam todas as atas das reuniões plenárias dos anos de 2015 e 2016 para análise. Levando-se em conta a existência de leis que estabelecem a transparência de informações a todas as instituições com vínculos com o poder público, presumia-se que as atas, por conterem informações sobre as ações dos conselhos, estariam disponíveis no Portal dos Conselhos Municipais. Nesta etapa da pesquisa percebeu-se que ainda não estão sendo cumpridas as determinações estabelecidas nas Leis da Transparência e do Acesso à Informação, e nem na Lei Municipal nº 14.182/2012, uma vez que se detectou a ausência de informações na maioria dos conselhos municipais.

Neste viés, os órgãos responsáveis pela cobrança do cumprimento das referidas leis precisam ser mais rígidos no município de Curitiba. Apenas três conselhos, dos classificados como conselhos *sociais*, têm procurado utilizar ferramentas que promovam a gestão pública de seus atos e decisões. Uma estratégia a ser utilizada pelos conselhos gestores é a adoção da boa governança (legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*), a qual está disponível para utilização nas mais variadas esferas institucionais e governamentais, e é preconizada pela *Governança Societal* para a gestão pública.

Pelo recorte de pesquisa abordado, percebe-se certa heterogeneidade na escolha dos representantes, na paridade dos conselhos e em suas competências, no entanto, classifica-se a maioria como conselhos deliberativos e fiscalizadores, funções essenciais para a *Governança Societal*. Os conselhos que disponibilizavam o material estabelecido para a última etapa de coleta de dados foram apenas três: dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esporte e Saúde.

A investigação nas atas dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esporte e Saúde objetivou verificar a presença de discussão, proposição, fiscalização e deliberação de assuntos de interesses coletivos nas reuniões plenárias ocorridas nos anos de 2015 e 2016. Esta análise permitiu atingir o quarto objetivo específico da pesquisa: analisar a efetividade participacionista dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, Esporte e Saúde, nos anos de 2015 e 2016, a partir da abordagem da *Governança Societal*.

O diagnóstico detectado para o Conselho Municipal de Alimentação Escolar foi realizado mediante a observação de algumas variáveis estabelecidas para a pesquisa, ou seja, não estavam presentes todas as variáveis neste conselho. De um total de 234 possibilidades (este número varia de acordo com a quantidade de reuniões) de identificação de variáveis no CAE em 2015, foram encontradas 43 (18%) confirmações em atas. Em 2016, devido ao menor número de reuniões, em comparação com o ano anterior, foram identificadas 29 (18%) circunstâncias em que algumas variáveis foram percebidas, de um total de 162. Assim, para uma visão geral do período estabelecido para a pesquisa (2015 e 2016 conjuntamente), das 396 possibilidades das variáveis serem contempladas no CAE isto aconteceu em 18% das possibilidades, ou seja, 72 vezes.

O Conselho Municipal de Esportes apresentou números mais reduzidos em comparação ao CAE. Em 2015, houve 90 possibilidades de identificar variáveis, todavia, foram detectados 7 acontecimentos (8%). Com o aumento do número de reuniões em 2016, as possibilidades de verificação das variáveis subiu para 108, sendo que destas, foram detectadas 13 presenças de variáveis (12%). Na análise conjunta do período, das 198 possibilidades de serem verificadas as variáveis da *Governança Societal* no CMESportes, o total detectado foi de 20 (10%) situações.

Em relação ao Conselho Municipal de Saúde, o diagnóstico demonstrou números mais significativos, embora tímidos para se considerar a presença de

características da *Governança Societal* no conselho. Para o ano de 2015, o número possível de variáveis a serem detectadas foi de 324 situações, sendo detectadas 141 ocorrências (44%). Já em 2016, foram identificadas 136 (47%) variáveis, das 288 disponíveis. Embora o número de reuniões tenha sido menor que no ano anterior, proporcionalmente foi identificado um percentual maior de variáveis existentes. Sobre os números obtidos para a análise conjunta dos dois anos, das 612 possibilidades de detectar as variáveis nas atas isto aconteceu 277 vezes ou em 45% das possibilidades.

De modo geral, o CAE e o CMS podem ser usados como exemplo para os conselhos que ainda não instituíram a definição de representantes por meio de eleição direta. Esta forma de composição do conselho tende a ser a mais democrática, podendo auxiliar na legitimação das deliberações ocorridas no interior dos conselhos.

As identificações destes dados permitiram inferências em dois âmbitos: municipal e de conselho. No âmbito municipal, observa-se como ponto positivo a existência de previsão, na Lei Orgânica Municipal de Curitiba, da garantia de participação popular nas decisões do poder público. Outro aspecto a ser destacado é o fomento à criação e funcionamento de instituições de democracia participativa no município, em coexistência com a democracia representativa, aspecto este fundamental à *Governança Societal*. Além disso, Curitiba apresentou um perfil incentivador tanto para a democracia participativa como para a democracia deliberativa, sob o enfoque pluralista defendido pela *Governança Societal*, o que permite uma presença mais ativa do cidadão (por meio da sociedade organizada ou da participação direta), junto ao poder público.

No âmbito dos conselhos, os números apresentados e relacionados à participação da sociedade civil ainda não condizem com o esperado na *Governança Societal*. Não basta a sociedade estar representada nos conselhos por meio da sociedade civil. A atuação dos conselheiros deste segmento precisa ser efetiva. O diagnóstico dos três conselhos analisados explicita que, na maioria das vezes, os representantes não governamentais apenas estão presentes nas reuniões plenárias, deixando de se manifestar, de fazer proposições e de tomar decisões. A participação direta do cidadão nos conselhos analisados apresenta o mesmo cenário, ou seja, é praticamente inexistente. Muito embora, no CMS a participação popular venha

acontecendo localmente, nas reuniões ocorridas nas unidades de saúde e nos Distritos Sanitários, esferas não abrangidas por esta pesquisa.

Percebeu-se que o conselho que vem demonstrando uma maturação em relação à participação cidadã é o CMS, possivelmente por seus 27 anos de funcionamento, o que lhe permitiu melhorias no seu funcionamento ao longo do tempo. O contraste fica com o CMEsportes, com apenas um ano e meio de funcionamento no período adotado para a pesquisa.

A falta da participação cidadã nestes canais de democracia participativa pode estar relacionada com a deficiência de uma cultura política nos cidadãos. E neste quesito, não basta que apenas as pessoas tentem desencadear uma mudança, o poder público precisa viabilizar e incentivar a participação dos munícipes em eventos, cursos, situações que favoreçam a formação do cidadão para a participação ativa na vida política local.

Sobre as três dimensões fundamentais (econômico-financeira, institucional-administrativa, sociopolítica) que viabilizam uma gestão local democrática e são defendidas na *Governança Societal*, a pesquisa identificou que, embora presentes no município de Curitiba, as dimensões institucional-administrativa e sociopolítica precisam acontecer com maior ênfase. Neste caso, os cidadãos podem colaborar apropriando-se dos canais participativos municipais, aqui enfatizados os conselhos gestores de políticas públicas, para utilizá-los visando expor suas demandas, discutí-las e deliberá-las.

Além disso, a atuação multidimensional entre Estado, mercado e sociedade civil precisa ser uma constante na Administração Pública que adote a *Governança Societal*. A descentralização político-administrativa (convênios, acordos, parcerias de modo geral) e o deslocamento do poder estatal propendem a materializar-se em serviços públicos prestados com eficiência, eficácia, efetividade e equidade. Esta interlocução multidimensional fica evidenciada no CMS por este apresentar em sua composição as três esferas de interesse envolvendo os serviços públicos. A descentralização político-administrativa também ficou evidenciada no CAE e no CMS.

Planejamentos e objetivos de longo prazo devem ser um compromisso na *Governança Societal*, tornando-se políticas de Estado, se for o caso, ou sendo concluídas mesmo com a troca de gestão do Poder Executivo. Contudo, esta perspectiva não foi observada com ênfase nas investigações das variáveis. Esta

observação instiga duas interpretações: (1) isto pode ter ocorrido por serem os dois últimos anos da gestão municipal e o planejamento ocorre com maior ênfase nos anos iniciais do governo; (2) não pode ser descartada a hipótese de que a discussão e deliberação do planejamento de ações governamentais e políticas públicas estejam realmente ausentes dos conselhos gestores, o que se sugere para estudos futuros.

Considerando-se que as variáveis investigadas foram encontradas em 18% das 396 possibilidades do CAE, 10% das 198 possibilidades do CMESportes, e 45% das 612 possibilidades no CMS, isto equivale a dizer que as características da *Governança Societal* aparecem nessas mesmas proporções nos conselhos analisados. Conclui-se que são porcentagens ainda muito baixas e que deixam a desejar no cumprimento do estabelecido nas legislações, inclusive na CF/1988.

Assim, a prática dos três conselhos ainda é distante do ideal, seja do ponto de vista da lei, da *Governança Societal*, assim como a transparência. Neste caso, considera-se uma grave falta o fato dos conselhos não disponibilizarem informações, mesmo com as leis impositivas e com a implementação do Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba pelo IMAP.

A Administração Pública deve pautar-se na premissa de que suas ações e políticas públicas devem estar baseadas no interesse público. Somando-se isto à democracia participativa e ao controle social, fica mais viável uma gestão pública efetivamente compartilhada entre seus atores. Neste sentido, realizar a proposta da abordagem de gestão pública denominada *Governança Societal*, enfatizando as iniciativas locais de organização e a dimensão sociopolítica de gestão, foi uma das intenções de contribuição da pesquisa para com o meio acadêmico, a sociedade e a gestão local.

Além disso, a pesquisa pretendeu trazer discussões que colaborem para o aperfeiçoamento do funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas como canais de participação democrática. Neste contexto, o diagnóstico apresentado pela pesquisa poderá ser utilizado, tanto pela gestão pública como pela sociedade civil, objetivando empreender melhorias na prática dos conselhos gestores, buscando equilíbrio de poder na participação, diálogo e deliberações sobre as ações governamentais e as políticas públicas, além de um controle social mais efetivo.

Sem a pretensão de esgotar as discussões sobre as temáticas envolvidas no estudo, a interpretação e análise dos dados desta pesquisa foram acompanhadas de limitações ou ressalvas, porém, sem prejudicar seu caráter científico. Dentre as limitações, inicialmente está o fato de nem todos os conselhos *sociais* terem aderido ao Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba, ou redirecionado a outro *site* do conselho, assim como fez o CMS. Este recorte, na intenção de utilizar o Portal como ferramenta para a publicização e transparência dos atos e funcionamento dos conselhos, objetivo para o qual foi implementado, acabou por limitar o número de conselhos a serem incluídos na pesquisa. Inicialmente a limitação ocorreu no que se refere à institucionalização, competências e representação dos conselhos *sociais* de Curitiba.

Outra limitação que se seguiu foi que para identificar as variáveis propostas na pesquisa, era necessário que as atas dos conselhos estivessem disponíveis no Portal dos Conselhos ou em *site* direcionado. Uma alternativa ou forma complementar para a coleta de dados seria a solicitação, dos documentos a serem analisados, diretamente ao conselho e, em último caso, por meio da Lei de Acesso à Informação.

Sobre a análise das atas a limitação envolveu a redação destes documentos, pois os diálogos e discussões não puderam ser percebidos no CAE e no CMEsportes. A ausência de informações, nas próprias atas, sobre os conselheiros presentes e a que instituição representavam, dificultou a identificação dos atores, sendo necessário buscar decretos de nomeação para o cumprimento da análise.

A impossibilidade da pesquisadora presenciar as reuniões dos conselhos resultou na necessidade de realizar o estudo por meio dos documentos relacionados aos conselhos, o que pode influenciar as inferências da pesquisa. Contudo, o fato de ter sido mantido o rigor do método do início ao fim da pesquisa, valida os resultados obtidos.

Reconhecidas as ressalvas da pesquisa, registra-se que é possível inferir com certeza que o município de Curitiba possui legislações que apoiam e fomentam as instituições de democracia participativa e controle social. Porém, pelas legislações da maioria dos conselhos *sociais* e pelas atas do CAE, CMEsportes e CMS verificou-se que a participação da sociedade civil e o controle social ainda não

ocorrem nem conforme estabelecido nas próprias legislações do município, nem na prática ou atuação dos conselhos. Tais inferências têm a intenção de instigar novas reflexões que possibilitem o auxílio na melhora da atuação dos conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba.

Sendo assim, em prol do avanço sobre a temática da pesquisa, sugere-se a ampliação dos estudos realizando: (1) aprofundamento constante sobre as características da *Governança Societal*, realizando adequações, adoções de novas perspectivas e supressão do que necessário; (2) análise dos conselhos excluídos pela metodologia adotada por este estudo; (3) análise dos Conselhos Municipais de Curitiba, classificados como *cidade e meio ambiente*, verificando a presença das variáveis propostas e, conseqüentemente, das características da *Governança Societal* nestes conselhos; (4) pesquisa com conselhos de outros municípios; (5) o diagnóstico das variáveis mediante observação da práxis dos conselhos.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Valderí de C.; PEREIRA, José R.; SILVA, Érica A. F. Gestão social e Governança Pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, v.17, ed. esp., 2015, p. 11-29.

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

AUGUSTINHO, Sonia M.; OLIVEIRA, Antonio G. A informação contábil pública como instrumento de controle social: a percepção de líderes comunitários da cidade de Curitiba. **RIC - Revista de Informação Contábil**, v.8, n.2, abr./jun., 2014, p. 49-68.

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

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

BAETA, Odemir V.; PEREIRA, José R.; MUCCI, Carla B. M. R. Contribuições da racionalidade comunicativa para a Governança Pública brasileira. **Revista Espacios**, v.37, n.6, 2016, pp.19.

BANCO MUNDIAL. **A melhoria da governança é elemento fundamental para garantir o crescimento equitativo nos países em desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/01/30/improving-governance-is-key-to-ensuring-equitable-growth-in-developing-countries>>. Acesso em 22 jun. 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEVIR, M. **Democratic Governance**. New Jersey: Princeton, 2010.

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

BONAVIDES, Paulo. A sociedade e o Estado. In: BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 abr. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 16 jun. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 16 jun. 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 16 jun. 2017.

BRASIL. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. 2014. Disponível em: <http://portal.convenios.gov.br/images/manuais/Marco_Regulatorio_Das_relacoes_entre_Estado_e_Sociedade_Civil_1.pdf>. Acesso em 05 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm>. Acesso em 20 abr. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado**. Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Trad. Carolina Andrade. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

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

CEPIKU, Denita. Public Governance: research and operational implications from a literature review. In: CEPIKU, D., MENEGUZZO, M., SENESE M. (Eds.), **Innovations in Public Management and Governance in Italy**. Roma: Aracne, 2008, pp 97-113

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - CAPES/MEC. **Manual do usuário**: Aplicativo para Propostas de Cursos Novos. 2013. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/ManualAPCN_2013.pdf>. Acesso em 28 jun. 2018.

CMC - CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Lei Orgânica Municipal**, de 20 de dezembro de 2011. Disponível em: <https://www.cmc.pr.gov.br/down/Lei_Organica.pdf>. Acesso em 22 out. de 2017.

COZZOLINO, Luiz Felipe F.; IRVING, Marta de A. Por uma concepção democrática de governança para a ESFERA PÚBLICA. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.19, n. 2, jul./dez., 2015, pp. 497-508.

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 out. 2017.

CURITIBA. **Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba**. Disponível em: <<http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br>>. Acesso em 15 jul. de 2018.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” In Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

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

DALLARI, Dalmo de A. Do Estado. In: **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DIAS, Taisa. **Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional**. 2012. 356. Tese - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio A. F. A relação entre Estado e sociedade no século 21: a perspectiva paraeconômica como estratégia neodesenvolvimentista. **Desenvolvimento em Questão**, Ano 12, n.27, jul./set., 2014a, pp. 370-403.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio A. F. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.35, n.2, dez., 2014b, p. 337-362.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio A. F. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v.17, n.3, set./dez., 2014c, p. 89 - 108.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio A. F. A gestão descentralizada adotada em Santa Catarina, o engajamento social e suas unidades regionais: de governo para governança no despontar do século 21. **Revista Catarinense de Economia**, v.1, n.1, 2017, pp. 183-210.

DIEGUES, Geraldo C. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**, v.4, n.6, mai./out., 2013, pp. 82-93.

GERHARDT, Tatiana E.; SILVEIRA, Denise T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrôpole**, n.7, 1º sem., 2002, pp. 9-31.

GOHN, Maria da G. Conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JR., Orlando A. dos; RIBEIRO, Luiz C. de Q.; AZEVEDO, Sergio de. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

GOHN, Maria da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

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

GOMES, Eduardo G.M. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cadernos EBAPR.BR**, v.13, n.4, Artigo 12, out./dez., 2015.

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

IMAP - Instituto Municipal de Administração Pública. **Projeto Fortalecimento dos Conselhos de Curitiba (docs)**. Disponível em: <<http://itscube.com.br/files/7/projetos/anexos/667/PROJETO%20Fortalecimento%20dos%20Conselhos%20Municipais%20de%20Curitiba.doc>>. Acesso em 20 jul. 2018.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. In: **Revista de Administração Pública**, v.2, n.2, mar./abr., 1998, pp. 5-48.

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

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de Sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Trad. Ruy Jungmann. Zahar: Rio de Janeiro, 1997.

KIERECZ, Marlon S. A crise da democracia representativa no Brasil. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito UFRGS**, v.11, n.2, 2016, pp. 360-385.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, maio/jun., 2006, pp.479-499.

KLEBA, Maria E. *et al.* O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciência & Saúde Coletiva**, v.15, n.3, 2010, pp. 793-802.

KLEBA, Maria E. ZAMPIROM, Keila. COMERLATTO, Dunia. Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde. **Saúde e Sociedade**, v.24, n.2, 2015 p.556-567.

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

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo : Atlas, 2003.

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

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

MARTINS, Marcelo Feijó *et al.* Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.59, n.2, abr./jun., 2008, pp. 151-185.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo, SP: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2012.

MEZA, Maria Lucia F. G.; MORATTA, Nelson G.; GROSCHUPF, Silmara L. B. (org). Governança Pública. In: **Gestão e Governança Pública: aspectos essenciais**. Curitiba: Ed. UTFPR, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/2050>>. Acesso em 10 jun. 2018.

MONTEIRO, Jorge V. Um padrão de política pública na crise econômica mundial. **Revista de Administração Pública**, v.42, n. 6, nov./dez., 2008,

OLIVEIRA, Antônio G.; PISA, Beatriz J. IGovP: índice de avaliação da Governança Pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, v.49, n.5, set./out., 2015, pp. 1263-1290.

OLIVEIRA, Antonio G.; CATAPAN, Anderson; VICENTIN, Ivan 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.

OLIVEIRA, Antonio G. **Governança Pública: Um Novo Modelo de Administração do Estado?**, 2018. Palestra - II Seminário Internacional de Administração Pública - Viva Curitiba!

PAULA, Ana Paula P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005a.

PAULA, Ana Paula P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v.45, n1, 2005b.

PEREIRA, Fernando Neves *et al.* Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública: uma análise conceitual comparativa. **Revista Espacios**, v.38, n.7, 2017.

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

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do Tribunal de Contas da União**, n.127, mai./ago., 2013, pp. 28-32.

PINTEREST. **Frases, poesias e afins.** Disponível em: <<https://br.pinterest.com/pin/405324035190307162/>>. Acesso em 15 jan. 2019.

PRODANOV, C. C; FREITAS, Ernani 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.

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

SANTOS JR., Orlando A. dos; RIBEIRO, Luiz C. de Q.; AZEVEDO, Sergio de. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JR., Orlando A. dos; RIBEIRO, Luiz C. de Q.; AZEVEDO, Sergio de. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil.** Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SAULE, N. **O direito à cidade como paradigma da governança urbana democrática.** Instituto Polis, 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>>. Acesso em 19 jun. 2018.

SECCHI, Leonardo; FEIJÓ, Juliana K. ITO, Letícia 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.

SMS - SECRETARIA MUNICIPAL DA SAÚDE. **Conselho Municipal de Saúde.** Disponível em: <<http://www.saude.curitiba.pr.gov.br/cms/sobre.html>>. Acesso em 12 mar. 2018.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Governança Pública:** referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em:

<<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>>. Acesso em 20 mar. 2017.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ - UTFPR. **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**. Disponível em: <<http://www.utfpr.edu.br/curitiba/estrutura-universitaria/diretorias/dirppg/programas/pgp/Pesquisa>>. Acesso em 28 jun. 2018.

VILELA, Maria D. A. **Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas tanto na esfera federal quanto nas esferas estaduais e municipais**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2005_740.pdf>. Acesso em 02 out. 2017.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de HERRERA, Crísthian M. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.