

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM CURITIBA: EFETIVIDADE E FORMAS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

PARTICIPATORY DEMOCRACY IN CURITIBA: EFFECTIVENESS AND FORMS OF CITIZEN PARTICIPATION

Kayan Acassio da Silva¹
José Ricardo Martins²

RESUMO

Esta pesquisa foi realizada no âmbito da cidade de Curitiba com o objetivo de identificar as formas de participação democrática existentes no município e verificar a efetividade delas. Este artigo se guia pelo questionamento sobre o problema da forma como as previsões constitucionais de participação se amoldam na prática administrativa e de como elas efetivamente impactam na agenda da Administração Pública. Partindo da informação de que o índice de cultura política e participação democrática dos cidadãos curitibanos é baixo, buscou-se pesquisar as maneiras pelas quais as pessoas poderiam participar mais efetivamente da vida pública, além do método de representação política indireta, e como essas formas de participação realmente permitem que a vontade do cidadão seja considerada na formulação de políticas e no funcionamento da administração pública. Identificada nos conselhos municipais, ouvidorias públicas e no orçamento participativo, esta pesquisa verificou que a participação cidadã ainda não está plenamente desenvolvida em Curitiba, mas se destaca a formulação do Programa "Fala Curitiba".

Palavras-chave: Democracia participativa. Orçamento participativo. Ouvidoria pública. Conselhos municipais.

ABSTRACT

This research was carried out within the scope of the municipality of Curitiba to identify the forms of democratic participation existing in the municipality and verify their effectiveness. This article is guided by the question about the problem of how constitutional forecasts of participation are shaped in administrative practice and how they effectively impact the Public Administration agenda. Starting from the information that the political culture and democratic participation rate of citizens from Curitiba is low, it was researched how people could participate more effectively in public life, in addition to the indirect political representation method, and how these forms of participation allow the will of the citizenry to be considered in the formulation of policies and the functioning of public administration. Identified in city councils, public ombudsmen, and the participatory budget, it was also found that citizen participation is not yet fully developed in Curitiba, but the formulation of the "Fala Curitiba" Program stands out.

Keywords: Participatory democracy. Participatory budgeting. Public ombudsman. Municipal councils.

¹ Servidor público municipal da cidade de Curitiba

² Pesquisador em Desenvolvimento Territorial e Inclusão, Universidade de Siegen, Alemanha

1 INTRODUÇÃO

A vida em sociedade é complexa e envolve múltiplas possibilidades de cooperação, competição e conflitos. Visto que o conflito é, portanto, próprio da vida coletiva, a política tem a função de construir consensos, criar mecanismos para restabelecer a ordem e resolver os conflitos de forma pacífica (RUA, 2012; SCHMITTER, 1965). Esse conjunto de ações humanas para criar a ordem e a harmonia na sociedade é a política. Max Weber (1967, p. 56) a define como “o conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior do próprio Estado”. E de outra forma posto por Heidemann e Salm (2009, p. 28-29) “a política engloba tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações. [...] A política é a arte de governar e realizar o bem público”. Já Harold Lasswell (1956), de forma contumaz, afirma que política são os processos que determinam quem ganha o quê, quando e como.

Dado esse contexto da vida em sociedade e da política, a democracia apresenta-se, ao lado do autoritarismo e do totalitarismo, como uma forma de regime político. Para Bobbio *et al.* (2004), a questão dos regimes políticos discute a relação que existe entre o Estado e seus cidadãos, especialmente no que se refere à questão de liberdade, participação política e controle que o Estado mantém sobre seus cidadãos. Da mesma forma, pergunta-se pela relação dos poderes entre si, como o Legislativo, Executivo e Judiciário, ou seja, investiga qual a autonomia que os poderes têm entre si ou o grau de independência deles (BOBBIO *et al.*, 2004).

A democracia participativa é caracterizada pelo exercício direto do poder pelo povo, inclusive na tomada das decisões políticas. É um modelo democrático que permite maior participação do que o sistema representativo e é perfeitamente replicável às sociedades contemporâneas, pois não exige assembleias gerais realizadas com toda a população, como na democracia direta, nem em ter decisões tomadas somente pelos seus representantes (MERELES, 2017).

Todo o poder emana do povo, que pode exercê-lo por meio de representantes eleitos ou de forma direta, permitindo também que a soberania popular manifeste-se por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular (BRASIL, 1988). O constituinte tratou de assegurar ainda a participação do usuário na administração pública por meio de reclamações relativas à prestação de serviços públicos em geral, do acesso a registros e informações governamentais e da representação contra o exercício negligente da função pública.

A despeito da previsão constitucional e da presença de experiências de participação pelo Brasil, há que se verificar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia, questão que tem dado origem ao chamado “problema da efetividade”, visto que muitas são as formas de participação democrática no Brasil, cabendo a análise da capacidade de efetividade dessas deliberações (AVRITZER, 2009 *apud* PIRES, 2011, p. 13).

Considerando as disposições expressas na Constituição da República, este artigo, guia-se pela pergunta sobre o problema da forma como essas previsões se amoldam na prática administrativa e de como elas efetivamente impactam na agenda da Administração Pública, limitado o estudo à capital do Paraná, Curitiba.

A produção de tais dados se justifica na medida em que a sociedade curitibana foi diagnosticada com baixo índice de cultura democrática e participação política (INSTITUTO ATUAÇÃO, 2018, p. 6), sendo a primeira entendida como um conjunto de crenças, atitudes, normas, percepções e inclinações, que alicerçam a participação (*Ibidem*), que se constrói com a percepção de que é o próprio cidadão quem tem o poder de gerar transformação na sociedade.

Para que esse cidadão se interesse pela participação é preciso que ele conheça as maneiras de participar diretamente do processo democrático e tenha certeza da sua efetividade. O gestor público municipal, por sua vez, deve se sentir impelido a consolidar os dados referentes à participação popular e aperfeiçoar a forma como ela se dá, se for o caso.

Ressalte-se que cada vez mais o cidadão tem a impressão de não participar das tomadas de decisão, com alguns autores afirmando que a política, na atualidade, deixou de ser o principal instrumento de organização da vida social, tornando-se secundário e incapaz de solucionar questões práticas da sociedade (GUÉHENNO, 1999, p. 29 *apud* KIERECZ, 2016, p. 368). Tais percepções devem conduzir cada vez mais para o aperfeiçoamento da democracia, representativa e participativa, sob pena da extinção de ambas perante uma perda incontornável de credibilidade. Considerando a baixa participação e consciência política, este estudo tem por objeto elencar as formas de participação democrática no âmbito do município de Curitiba, buscando responder se esses meios são efetivos em conceder aos cidadãos a soberania a eles constitucionalmente atribuída.

Este artigo investiga os gargalos que, porventura, existam entre a participação cidadã e a efetivação das demandas originadas nessa participação, contribuindo para que, uma vez reconhecidos, possam ser eliminados, trazendo maior confiabilidade ao processo participativo. Tem-se por objetivo, portanto, a análise da efetivação de tais promessas constitucionais no cotidiano dos cidadãos e na práxis administrativa, o que se dará com a investigação das formas de participação do cidadão no processo democrático em Curitiba e da sua efetividade no que tange à concretização das demandas. Tal objetivo é alcançado por meio (i) da análise bibliográfica quanto às formas de democracia participativa disponíveis no Município de Curitiba; (ii) da investigação das formas de participação democrática no Município; (iii) do exame da efetividade das formas de participação democrática em Curitiba.

A abordagem metodológica é a qualitativa e seu instrumento é a análise bibliográfica e documental. Ademais, o tema aqui tratado, a despeito de sua relevância e atualidade, não tem sido muito trabalhado pela doutrina, cabendo a este trabalho a apresentação e a verificação da efetividade das formas de participação cidadã na democracia curitibana, com o respaldo bibliográfico dos estudos de Avritzer, Sousa Santos, Bonavides, entre outros, e da teoria do agir comunicativo de Habermas.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Nesta seção, apresenta-se a democracia, a origem e o crescimento da democracia participativa, o declínio das formas tradicionais de democracia representativa, encerrando com a demonstração da democracia participativa como uma forma plena de democracia e única capaz de preservar sua legitimidade.

2.1 A DEMOCRACIA

A democracia possui como características básicas a participação da sociedade (em suas várias vertentes) e do povo no governo, o pluralismo e a liberdade de expressão. Na prática, constitui-se pelo governo da maioria baseado em sistema multipartidário (podendo ser bipartidário, tripartidário ou multipartidário) com ascensão democrática ao poder (pelo voto direto ou indireto).

A democracia diz respeito à combinação dos valores obtidos a partir da institucionalização de mecanismos universais de *participação* e de exercício do direito à oposição política. Além da liberdade de poder fazer oposição ao governo, a democracia garante a liberdade de crença, de reunião, de se expressar (politicamente, artisticamente, socialmente, religiosamente, enfim, todas as formas de

expressão em âmbito privado e público). Contudo, a Democracia nem sempre – nem mesmo na Grécia Antiga, berço de seu nascimento – foi inclusiva, ou seja, para todos. Participavam da democracia apenas quem detinha propriedades e eram letrados. Eram excluídos os pobres, os analfabetos e as mulheres. O princípio dessa forma de democracia não inclusiva era que o sucesso no campo econômico era condição para participar do político.

Robert Dahl (2012 [1971]), em sua concepção liberal, enumerou seis requisitos para que se tenha uma democracia: (i) a liberdade de formar e aderir a organizações; (ii) a liberdade de expressão; (iii) o direito de voto; (iv) elegibilidade para cargos públicos; (v) o direito de políticos disputarem apoio e votos; (vi) a existência de fontes alternativas de informação; e (vii) eleições livres e idôneas.

Conforme Bobbio *et al.* (2004), os liberais aceitam a democracia em seu significado jurídico-institucional, ou seja, a democracia formal, e não no significado ético, de igualdade e justiça social. Para os liberais, a questão da igualdade não é aceita, a não ser a igualdade perante a lei e a igualdade de direitos (a igualdade formal). Já um governo totalitário (despótico) pode não ser democrático, mas poderá ser igualitário em suas políticas. Aliás, o Estado totalitário é socialista.

Nas sociedades antigas, a ideia de democracia dizia respeito a que quanto mais pessoas participassem da política, mais democrática a tornava. Na visão liberal, é mais democrático quando se restringe a atuação do Estado, deixando ao mercado se autorregular.

Outras características fundamentais da democracia que ainda devem ser destacadas: ela é fundamentada em regras/leis estabelecidas pela constituição e sistema legal, tendo aparato jurisdicional, legislativo e executivo exercendo suas atividades sob a constituição e as leis (império da lei); garantia de direitos individuais e coletivos, incluindo de minorias; alternância do poder; pode haver provisão jurídica impedindo a formação de certos partidos políticos, como partido nazista (como é o caso da Alemanha) ou partido religioso (para continuar havendo a separação de Igreja e Estado), sem deixar de ser uma democracia; semidemocracia (quando nem todas as características de uma democracia estão presentes, mas não é ainda um regime autoritário, pois há mais que um partido e as eleições continuam a existir (BOBBIO *et al.*, 2004; BONAVIDES, 2000).

Distingue-se a democracia entre democracia direta, na qual o povo participa, decide e vota leis por meio de petições, referendo e plebiscito; e, democracia representativa, cuja representação política acontece por meio de mandatos. Esta está sob fortes questionamentos por ter sido corrompida, em grande medida, pelo poder econômico (BOBBIO *et al.*, 2004).

2.2 A ASCENDÊNCIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Na escalada da legitimidade constitucional, o século XIX foi o século do legislador, o século XX o século do juiz e da justiça constitucional universalizada. Já o século XXI está fadado a ser o século do cidadão governante, do cidadão povo, do cidadão soberano, do cidadão sujeito de direito internacional, conforme já consta da jurisprudência do direito das gentes. Ou ainda, do cidadão titular de direitos fundamentais de todas as dimensões; século, por fim, que há de presenciar nos ordenamentos políticos o ocaso do atual modelo de representação e de partidos. É o fim que aguarda as formas representativas decadentes (BONAVIDES, 2005).

De fato, o século XX foi um século de intensa disputa em torno da questão democrática, sendo objeto de disputa travada intensamente ao final das Guerras Mundiais e ao longo de toda a Guerra Fria. A vitória da deselegibilidade da democracia sobre outras formas de governo levou o mundo ocidental à superação do pressuposto fortemente enraizado de que tal regime político constituiria um risco ao conceder o poder de governar a uma população iletrada, ignorante e por isso, social e politicamente inferior (SOUSA SANTOS, 2002). Tal concepção, contudo, não foi totalmente superada, conduzindo à restrição das formas de participação, restringindo-a ao procedimento eleitoral para a escolha dos realmente capacitados para exercer o poder (*Ibidem*).

A opção pela democracia participativa teria surgido da impossibilidade de conciliar o capitalismo com a democracia nos países ditos periféricos, posto que esta demandaria determinados requisitos estruturais para o seu pleno funcionamento, levando à reflexão sobre modelos de democracia alternativos ao liberal, sendo a democracia participativa um deles (SOUZA SANTOS, 2002, p. 41). Ao mesmo tempo, nos países centrais, nos quais a democracia era tida como consolidada, passou-se a verificar tanto o aumento dramático do absenteísmo quanto a falta de identificação entre eleitores e representantes.

2.3 A DECADÊNCIA DAS FORMAS REPRESENTATIVAS DE PARTICIPAÇÃO

Conforme posto por Schumpeter “A democracia é um método político, ou seja, certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas - legislativas e administrativas - e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importa as decisões que produza sob condições históricas dadas” (SCHUMPETER, 1961, p. 291). Trata-se de um método de seleção de líderes que se opõe à doutrina clássica de participação na vida política. Assim, não se trata de um “governo pelo povo, mas sim de governo aprovado pelo povo”. Esse método é caracterizado pela “luta competitiva pelos votos da população”, a qual permite a aceitação da liderança, de maneira que o povo não governa, mas apenas aceita ou recusa as pessoas designadas para governar (GASPARDO, 2018).

Nesse sentido, Bobbio realiza uma análise aprofundada sobre as dificuldades da democracia real, elencando a sobrevivência das oligarquias no poder, o poder invisível do crime organizado e maçonaria, a falta de espaços políticos e de educação dos cidadãos como “promessas não cumpridas” do ideal democrático, que se vê limitado quando submetido à realidade. Mas a despeito de todas as contrariedades, o autor mantém a convicção de que é melhor possuir uma má democracia a uma boa ditadura, assim como é preferível um sistema pluripartidário complexo à imposição de um partido único “infallível” (BOBBIO, 1986, p. 73).

Considerando as falhas identificadas pelos autores na democracia representativa, inicia-se o natural despertar da democracia participativa como meio efetivo para restaurar a confiança no processo democrático.

2.4 A PLENITUDE DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O poder político é alicerçado no direito de participação, porém a forma de administração pública se dá pela forma não-comunicativa de poder, que não se pauta por questões morais (CLEMENTE, 2011). Nesse sentido, Habermas sustenta que a democracia moderna possui dois níveis: o de formação discursiva da vontade geral e o nível do exercício administrativo do poder público. Por isso, Habermas (2002) advoga que haja públicos participativos no interior da teoria democrática, capazes de gerar uma conciliação entre os anseios da sociedade e a forma burocrática de administração, bem como entre as suas racionalidades (AVRITZER, 2007). Para Habermas, a democracia deve submeter o sistema político à soberania popular por meio de redes comunicativas presentes na esfera pública, às quais formariam as bases para a racionalização do sistema político (CLEMENTE, 2011). Por isso, esse autor propõe a ação comunicativa. Esta se contrapõe à racionalidade instrumental (que é regida pela eficiência); propõe uma razão comunicativa (que se origina na subjetividade do discurso); e a integração social pela linguagem, na qual os indivíduos conseguem o consenso, se entendem pela discussão/diálogo (HABERMAS, 1987).

Consoante Habermas (1997), a ação comunicativa acontece na esfera pública. Esta, a esfera pública, não se materializa numa forma de organização concreta, de uma instituição tangível, mas é a capacidade das pessoas se organizarem, formarem uma opinião pública a respeito de um determinado tema/problema, influenciar o poder legislativo e fazer valer sua opinião pública e deliberar no sistema de poder. Assim, o poder deliberativo é aquele no qual a população expressa sua capacidade de influência no poder político.

As questões postas pela democracia deliberativa dizem respeito a como a formação discursiva da opinião e da vontade pode ser institucionalizada e como transformar poder comunicativo em poder administrativo. A concepção de política deliberativa é uma tentativa de formular uma teoria da democracia a partir de duas tradições teórico-políticas: (i) a concepção de autonomia pública da teoria política republicana (baseada na vontade geral e na soberania popular); e (ii) a concepção de autonomia privada da teoria política liberal (baseada em interesses particulares, liberdades individuais) (LUBENOW, 2010).

Em uma sociedade cada vez mais complexa e esclarecida, torna-se mais relevante condicionar as decisões políticas à participação popular. Como em um caso notório que ocorreu em Curitiba, em 1972, quando o então prefeito, sem dialogar com a sociedade, decidiu fechar a maior rua de comércio da cidade para transformá-la em rua de pedestres. À época, a população aceitava que a decisão fosse tomada de forma unilateral e os gestores públicos entendiam que essa era a forma correta de atuar (CLEMENTE, 2011). Para Habermas, há uma tensão permanente entre o poder comunicativo, os atores que detêm o poder de coerção e os funcionários que possuem o poder dentro da administração pública (HABERMAS, 1992, apud CLEMENTE, 2011).

Na medida em que soluções puramente técnicas deixaram de existir, tornou-se necessário investir na construção de uma inteligência coletiva, permitindo que novos conhecimentos sejam agregados e problemas complexos possam ser analisados e resolvidos por meio do diálogo social, levando ao bom funcionamento das instituições públicas e da cidadania.

Democracia participativa, também entendida como deliberativa, são conceitos que resgatam a cidadania. A esse respeito, Oliveira assevera que

A cidadania deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas deve emergir de processos deliberativos, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Seu exercício requer a existência de espaços sociais para a comunicação de conteúdos e o reconhecimento de opiniões. Trata-se das esferas públicas, que pressupõe a igualdade de direitos e a possibilidade de discussão de problemas sem violência ou coação por meio de autoridade negociada entre as partes. Eles representam, ainda, canais aptos a aglutinar e lapidar demandas coletivas, comunicando-as aos poderes locais (OLIVEIRA, 2009).

Este modelo pressupõe que a cooperação e a legitimidade das decisões não podem ser ameaçadas pelas regras da maioria. A participação justa e inclusiva das partes concede às minorias meios para interferir nas deliberações e para mudar regras do processo decisório; a soberania das deliberações deve ser assegurada pela interação entre as instituições públicas e o sistema político; enfim, o cidadão é dotado de virtudes públicas e capacidades cognitivas e discursivas. Ademais, considera que a sociedade é heterogênea, capaz de organizar-se em fóruns abertos aos interessados em decisões públicas; a legitimidade acontece pela deliberação pública de cidadãos livres e iguais; os méritos do modelo repousam sobre a incorporação da participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva; e suas limitações estão no descompasso entre os planos normativo e prático e a participação equânime é inviabilizada pela assimetria de oportunidades e capacidades individuais (OLIVEIRA, 2009).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa possui um propósito exploratório. Pretende atingir, durante o desenvolvimento do trabalho, maior conhecimento sobre o tema, que será abordado de forma qualitativa, buscando compreender determinados comportamentos e interpretá-los. Conforme descreve Minayo (2010, apud FERNANDES, 2014), o método qualitativo busca “desvelar” processos sociais que ainda são pouco conhecidos e que pertencem a grupos particulares, sendo seu objetivo e indicação final, proporcionar a construção e/ou revisão de novas abordagens, conceitos e categorias referente ao fenômeno estudado.

O método qualitativo tem o ambiente natural como fonte direta de dados, os quais são

compilados de forma descritiva, buscando compreender o comportamento humano dentro do quadro referencial em que os indivíduos interpretam seus pensamentos, sentimentos e ações (GODOY, 1995, p. 62-63). Neste trabalho foi realizada a análise bibliográfica e de documentos (relatórios, livros, jornais) referentes à participação democrática no município de Curitiba, além da observação direta do funcionamento dessas práticas e do diálogo com os seus participantes (população e servidores).

4 RESULTADOS

4.1 CONSELHOS MUNICIPAIS

Em 2015, a Prefeitura de Curitiba lançou o Portal dos Conselhos, com o intuito de reunir informações e facilitar a pesquisa referente aos conselhos administrativos e de fundo público, permitindo a reunião em um único local de informações sobre 46 Conselhos Municipais (CURITIBA, 2015). Ocorre que, tal Portal, encontra-se atualmente desativado, possivelmente devido à mudança de prioridade de uma gestão para outra.

Bardal e Torres (2020) analisaram a efetividade da participação cidadã nos Conselhos Municipais de Curitiba, delimitando o estudo aos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, de Esporte e de Saúde. Por meio da análise das leis de criação, dos regulamentos internos e das atas de reuniões, avaliaram o quão próximas essas instituições estão do tipo ideal de governança pública democrática. Nesse estudo, os autores verificaram todas as fontes de coletas de dados estabelecidas pelo método de pesquisa e, constataram que esses conselhos garantem, em suas legislações, a institucionalização da democracia participativa e do controle social. Contudo, os percentuais muito baixos das variáveis investigadas depõem contra a efetividade dos preceitos participativos estabelecidos nas legislações, inclusive na Constituição.

Além disso, a participação ainda não corresponde ao tipo ideal defendido para a governança pública democrática. Apesar da presença desses representantes na maioria das reuniões plenárias, poucas foram as ocasiões em que se manifestaram para fazer proposições e influenciar as decisões. A transparência das ações dos conselhos sociais também foi incipiente. Nem todos aderiram ao Portal dos Conselhos Municipais de Curitiba, ou disponibilizam informações, ou possuíam endereço eletrônico próprio. Também se verificou a limitação na forma de redação das atas de reuniões, com algumas possuindo poucas informações relevantes sobre o conteúdo dos debates (BARDDAL; TORRES, 2020).

4.2 OUVIDORIAS

O Município de Curitiba foi pioneiro ao criar, em 1986, a Ouvidoria Municipal com a finalidade de atuar na defesa de direitos contra atos e omissões ilegais ou injustas cometidas pela Administração Pública (DI PIETRO, 1993).

O órgão voltou a ser criado em 2012, novamente durante apenas uma gestão, visto que em 2019 foi aprovado, por unanimidade, projeto de lei que extinguiu a Ouvidoria Municipal. A extinção foi resultado, em grande parte, do conflito de interesses tido com os vereadores, que reconheciam na figura do Ouvidor uma ameaça às suas funções, visto que eles se veem como responsáveis por representar questões do dia a dia dos cidadãos para o Executivo Municipal (YANO, 2019).

Em Curitiba existem, atualmente, quatro ouvidorias setoriais em funcionamento: Ouvidoria da Guarda Municipal, Ouvidoria da Saúde, Ouvidoria de Recursos Humanos e Ouvidoria da Urbs, empresa de economia mista que administra o transporte público da cidade. As duas primeiras são de criação obrigatória em virtude de legislação federal. Ocorre que tais Ouvidorias não possuem o papel

institucional de aperfeiçoar a prestação do serviço público por meio do acolhimento de manifestações dos usuários de serviços públicos e atuação efetiva na prática administrativa, resumindo-se a receber manifestações e tramitá-las internamente, não havendo um real comprometimento com a efetivação de melhorias nos processos.

4.3 FALA CURITIBA

Esse modelo de consulta pública, criado em 2017, inaugurou uma nova forma de participação na destinação de recursos públicos a serem alocados através da Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual. O *Fala Curitiba* seguiu um constante crescimento, passando de 6 mil participações no primeiro ano para 20 mil em 2019 (ABREU, 2020).

A proposição orçamentária foi amplamente debatida com a população - em 59 reuniões consultivas do programa *Fala Curitiba* nos 75 bairros da cidade, que resultaram na sugestão de 177 prioridades elegíveis para áreas como segurança, saúde, educação, obras públicas e de assistência social (RAMOS, 2019).

As consultas públicas para a construção do orçamento são uma determinação presente no Estatuto das Cidades e na Lei de Responsabilidade Fiscal, constituídas inicialmente em pequenas reuniões em que o direito de palavra era concedido para a exposição de necessidade, desejos e queixas. Se antes, a participação em tais reuniões era dominada por líderes comunitários, que monopolizavam o poder de fala e chegavam a defender demandas diversas das almejadas pelos moradores, o Programa *Fala Curitiba* buscou qualificar a participação da população, proporcionando a participação de diferentes pessoas e fortalecendo a necessidade coletiva (SANTOS, 2018).

O programa é dividido em quatro fases, iniciando pela construção da LDO, com pré-consultas nas 10 Regionais da cidade a fim de informar a população sobre a forma de participação na elaboração da LDO e LOA, além de levar os cidadãos a preencherem um formulário sobre as sete políticas públicas consideradas prioritárias (MATSCHINSKE, 2018).

A segunda fase se dá em 58 reuniões, com divulgação por meio de WhatsApp e e-mail, buscando promover a seleção das pautas coletivas, com cada participante selecionando as três maiores prioridades, indicando-se os temas mais relevantes em cada uma das 10 Regionais da cidade. Conforme o tema escolhido como prioritário, o participante é encaminhado para um grupo de discussão específico, mediado por um gestor municipal, com a finalidade de que escolham no máximo três indicações que representem a coletividade (Ibidem).

A terceira fase consiste na análise da viabilidade de realização das pautas pelas respectivas secretarias, classificando-as em “impossíveis de serem realizadas no momento”, “a serem realizadas no trabalho sistemático do órgão/entidade” ou “a serem indicadas para a LOA” (Ibidem). A quarta fase consiste na eleição das prioridades por meio eletrônico, permitindo ampla participação popular, levando à inclusão de cinco prioridades por regional a ser inserida na LOA.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Dentre as formas de participação direta encontradas em Curitiba foi possível identificar os conselhos, as ouvidorias e o Programa *Fala Curitiba*, solução local para cumprir com a previsão legal de orçamento participativo.

Os conselhos constituem uma forma de participação na gestão e formulação de políticas em área específicas, em muitos casos por força de lei. E como visto, muitos conselhos não permitem o pleno e

franco debate de todos os atores, sendo relatado nos estudos sobre o tema uma atuação *pro forma* em muitos deles.

As ouvidorias, por sua vez, são instituídas como forma de controle colaborativo da administração pública pela sociedade, permitindo o aperfeiçoamento do serviço público por meio da participação popular. Contudo, em Curitiba, o papel coercitivo ou impositivo das ouvidorias é inexistente, não havendo sequer relatórios anuais contendo sugestões para o gestor responsável pelo serviço controlado pela respectiva ouvidoria. Isso faz com que todas as reclamações, elogios e sugestões que os cidadãos encaminham não encontrem eco dentro das instituições, tornando quase que completamente ineficaz a participação cidadã por esses canais.

Por fim, a forma como o orçamento participativo foi implantado, em 2017, por meio do Programa *Fala Curitiba*, demonstrou-se inovadora e apresentou bom resultado ao engajar as pessoas e conscientizá-las sobre a necessidade de priorizar as demandas coletivas em detrimento das individuais. O Programa consolida a participação cidadã ao estipular que as cinco prioridades escolhidas por regional serão incorporadas à LOA do ano seguinte, levando as pessoas a acreditarem no processo e, conseqüentemente, participarem mais nele.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados obtidos permitem verificar que as formas de participação cidadã previstas nem sempre são implementadas de maneira a permitir que as manifestações dos cidadãos gerem impacto dentro da administração pública municipal.

Pode-se identificar como formas de participação democrática, no âmbito do município de Curitiba, os conselhos municipais, as ouvidorias públicas e o orçamento participativo, sendo este último aperfeiçoado por meio do Programa “Fala Curitiba”. Quanto à efetividade desses canais em conceder aos cidadãos a soberania que foi a eles constitucionalmente atribuída, verificou-se que apenas o orçamento participativo permite uma real ingerência do cidadão nos assuntos públicos, permitindo que a participação modifique a realidade ao seu redor. O acréscimo dos índices de presença de pessoas comuns nas consultas realizadas é outro indicativo que denota tanto o bom funcionamento dessa prática quanto a vontade represada que os cidadãos têm em participar de um processo do qual realmente sejam partes capazes de influenciar o resultado.

Quanto aos conselhos municipais e ouvidorias públicas, verificou-se que são ferramentas incapazes de conceder aos cidadãos a possibilidade de influenciar decisões e processos, seja pela atuação *pro forma* constatada na atuação dos conselhos, seja pela atuação meramente protocolar adotada pelas ouvidorias, incapazes de expor deficiências e sugerir melhorias nos procedimentos da administração.

Este artigo enseja o debate quanto à necessidade de que a participação cidadã em nossa democracia não se resuma a uma roupagem, mas que possa ser concreta e eficaz na atividade administrativa do Estado. O estudo permite também que se pense em formas de superar as barreiras que impedem a participação plena, a fim de que se possa chegar mais perto de uma democracia verdadeiramente participativa.

REFERÊNCIAS

- ABREU, L. **Imap moderniza gestão e Fala Curitiba cresce 233%**. Agora Paraná. Curitiba, 2 jan. 2020. Disponível em: <https://www.agoraparana.com.br/noticia/imap-moderniza-gestao-e-fala-curitiba-cresce-233>
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v.50, n.3, 2007.
- BARDDAL, F. M. E. & Torres, R. L. Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. **Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba, 12 e20190045, 2020, pp. 1-15. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190045>
- BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, N. *et al.* Dicionário de Política. Brasília: UnB/São Paulo: IOESP, 2004.
- BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10ª. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2000.
- BONAVIDES, P. **As bases da democracia participativa**. Palestra proferida no I Encontro. 2005. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/vinteeseite/p_bonavides_27.htm
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 maio 2020.
- CLEMENTE, A. J. **Democracia deliberativa e esfera pública: a experiência das audiências públicas de Curitiba**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/26179>.
- CURITIBA. **Portal dá maior transparência ao trabalho dos 46 Conselhos Municipais de Curitiba**. Curitiba, 20 mar. 2015. Disponível em: <http://www.fundacaoculturaldecuitiba.com.br/noticias/portal-da-maior-transparencia-ao-trabalho-dos-46-conselhos-municipais-de-curitiba/>
- DAHL, R. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2012
- DIAS NETO, T. **Segurança urbana**: o modelo da nova prevenção. São Paulo: RT, 2005.
- DI PIETRO, M. S. Z. Participação popular na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.191, jan. 1993, pp. 26-39. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45639>.
- FERNANDES, L. K. R. **Método de pesquisa qualitativa**: usos e possibilidades. Psicólogo, [S.l.], 2014. Disponível em <https://psicologado.com.br/psicologia-geral/introducao/metodo-de-pesquisa-qualitativa-usos-e-possibilidades>. Acesso em: 25 mai 2020.
- GASPARDO, M. Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Revista de Estudos Avançados**. São Paulo: USP, v.32, n.92, 2018, pp. 65-88. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/146438>. Acesso em: 15 nov. 2019.
- GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n.2, p.57-63, 1995.
- GOHN, M. da G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Caderno Metrópole**, v.7, 2002, p.9-31. Disponível em <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/download/9257/6867>. Acesso em: 11 abr. 2020.
- HABERMAS, J. **Agir comunicativo e razão destrancendentalizada**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 2002.

- HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa**. Madrid: Taurus, 1987.
- HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2009.
- INSTITUTO ATUAÇÃO. **Fortalecendo cultura, construindo democracia**. s/d. Disponível em: <https://sivis.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Relat%C3%B3rio-do-IDL-Curitiba.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.
- KIERECZ, M. S. A crise da democracia representativa no Brasil. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, v.11, n.2, pp.360-385, 2016.
- LAMBERTUCCI, A. R. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, L. (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- LASSWELL, H. **The decision process**: seven categories of functional analysis. College Park: University of Mariland Press, 1956 [1971].
- LUBENOW, J. A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion Revista de Filosofia**, v.51, n.121, pp.227-258, 2010.
- MATSCHINSKE, A. Fala Curitiba: Uma inovação no formato das Consultas Públicas. **Revista Curitiba em Destaque**, v.2, n.3, 2018.
- MERELES, C. Democracia participativa é possível? **Politize**, 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/democracia-participativa/>. Acesso em: 24 maio 2020.
- OLIVEIRA, V. C. da S. **Sociedade, Estado e Administração Pública**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Lavras (UFLA), Lavras-MG, 2009.
- PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea. v. 7, 2011.
- RAMOS, J. A. **LOA de Curitiba prevê receitas e despesas de R\$ 9,4 bilhões em 2020**. Grupo Paraná Comunicação. Curitiba, 02 out. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/36dH3C6>.
- RUA, M. das G. **Políticas Públicas**. 2ª. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.
- SANTOS, A. C. dos. Fala Curitiba. **Revista de Boas Práticas dos Servidores da Prefeitura de Curitiba**, v.2, n.3, 2018.
- SCHMITTER, Ph. **Reflexões sobre o conceito de política**. Rev. Dir. Públ. e Ciência Política, v.7, n.92, 1965, pp.45-60. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rdpcp/article/view/59651> Acesso: 06 ago 2017.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SOUSA SANTOS, B. **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- YANO, C. **Câmara de Curitiba substitui ouvidoria municipal por órgão interno com menos autonomia**. Gazeta do Povo. Curitiba, 03 nov. 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/extincao-ouvidoria-curitiba-legislativo-camara/>.

