

## **CONSELHOS MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO, SANEAMENTO E TRANSPORTE/MOBILIDADE EM SANTA CATARINA: SEU DESENHO INSTITUCIONAL EM UM ESTUDO COMPARADO**

**EVELIN ELLEN LOPES DE SOUZA<sup>1</sup>, ALEXANDRE MAURICIO MATIELLO<sup>2</sup>,**

### **1 Introdução**

A política urbana no Brasil – com características de formulação mais participativa e democrática – remonta às duas últimas décadas. Embora o marco para a democratização do processo de elaboração e gestão seja o processo Constituinte e a própria Constituição Federal de 1988, foi somente em 2001, com o Estatuto da Cidade (EC) (Lei 10.257/2001), que as políticas urbanas passam a ser regulamentadas.

Matiello & Duarte (2018) recuperam importantes marcos regulatórios para as políticas urbanas fruto deste novo arranjo institucional: a Política Nacional de Habitação (2004), a Política Nacional de Saneamento (2007) e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012). Embora seja competência dos municípios a implementação das políticas locais, estes autores frisam que a variedade de contextos destes entes federativos leva a disparidades na condição de colocar em curso processos democráticos e participativos, sobretudo na conformação de instituições participativas. No caso específico desta pesquisa, interessa um tipo específico de instituições participativas (IPs): os conselhos municipais setoriais de políticas públicas urbanas (CSPPUs) – especificamente os de habitação, saneamento e transporte/mobilidade – sobre os quais há pouca produção sistematizada que avalie no todo ou por temática sua existência, funcionamento e efetividade.

Acreditamos que o desenho institucional (DI) dos instrumentos de criação de políticas públicas, mais especificamente, os conselhos e seu decorrente aparato jurídico-normativo – particularmente sua composição e regras de funcionamento – interfere no grau de participação social. A esta altura, é possível estabelecer a pergunta central desta investigação: Como o desenho institucional de CSPPUs, estudados em perspectiva comparada, pode revelar sobre o grau de participação? A revisão de literatura demonstra uma ausência de estudos comparativos entre CSPPUs, no seu conjunto ou dentro de um estado da federação. A partir destes delineamentos, o objeto desta pesquisa se conforma nos CSPPUs municipais (habitação; saneamento; transporte, transporte/mobilidade) presentes em municípios catarinenses com mais de 15.000 habitantes e por todos aqueles pertencentes à Associação dos Municípios do

1 Acadêmica de Ciências Sociais (Licenciatura), UFFS, campus Chapecó, contato: evelinellen24@gmail.com

2 Doutor em Arquitetura, UFFS, campus Chapecó, **orientador**.

Oeste Catarinense (AMOSOC). A pesquisa tem duração de dois anos e no momento está finalizando a coleta e iniciando a sistematização dos dados

## **2 Objetivos**

Geral: analisar o desenho institucional (DI) dos conselhos setoriais de políticas públicas urbanas (CSPPUs) nos temas de Habitação, Saneamento e Transporte/Mobilidade Urbana em municípios de Santa Catarina; Específicos: mapear a existência de CSPPUs em Santa Catarina dentro do recorte apontado e coletar as leis de criação e regimentos de funcionamento que permitam a compreensão de seu desenho institucional; analisar os fundamentos institucionais e jurídico-regimentais dos CSPPUs no que tange às regras de funcionamento (normas de atuação, composição, competências e outros); identificar no desenho institucional dos CSPPUs as características das estruturas democráticas e participativas, comparando-as entre si; apontar possíveis incrementos em suas estruturas compositivas e de funcionamento para a ampliação do potencial decisório e interveniente em políticas públicas urbanas.

## **3 Metodologia**

Esta pesquisa se insere entre as investigações sobre os CSPPUs quanto à sua dinâmica interna. Taborda *et al.* (2020) avaliam que é natural haver campo para experimentação metodológica em pesquisas sobre IPs. Apontam que se deva abrir caminho para metodologias adequadas ao contexto brasileiro, considerando a necessidade de inovação. Neste sentido, a comparação entre variáveis comuns ao funcionamento dos conselhos pode ser reveladora das peculiaridades que emergem de suas estruturas. Faria & Ribeiro (2011) argumentam que em estudos sobre IPs, variáveis ligadas ao desenho institucional destes espaços podem ser percebidas no seu arcabouço jurídico (como por exemplo, em sua lei de criação e regimento interno). São três categorias que nos interessam (com base sobretudo em CUNHA ET AL., 2011; FARIA & RIBEIRO, 2011; e SOUZA & HELLER; 2019): aspectos da natureza institucional; aspectos jurídico-normativos e, de forma transversal, a terceira categoria é a transparência, associada à forma de coleta de informações, mas também indicadora em si da maneira como é dada visibilidade às informações das outras categorias.

Sobre o acesso às informações, a pesquisa foi iniciada criando um banco de dados com base na coleta realizada no site “leismunicipais.org.br”. Há que se considerar o limite desta ferramenta, uma vez que nem todos os municípios do recorte são associados a ele. Os termos de busca foram combinados com Conselho: Habitação, Habitação de Interesse Social;

Saneamento; Transporte, Mobilidade, sem limite de ano. Também foi realizada busca no site de cada prefeitura, com suas próprias ferramentas de busca, quando existiam, ou mapeando dentro do site, de forma sistemática, os caminhos para baixar leis de criação e regimentos, como abas de secretarias e conselhos, quando houvessem. Paralelamente, foram enviados para os municípios do recorte intencionado um e-mail dirigido ao gabinete do prefeito e/ou ao próprio conselho (quando havia e-mail disponível), anexando um ofício formalizando o interesse da pesquisa com a indicação de link de um formulário eletrônico a ser preenchido. Esse formulário versava sobre a existência e a efetiva atividade de cada um dos conselhos em 2021, além de solicitar o carregamento dos arquivos da lei de criação e regimento. Após o prazo estipulado, foi feito contato telefônico com os não-respondentes. De um universo intencionado de 110 municípios, resultou em apenas 10 respondentes. Em função disto, um arranjo em relação ao que seria o recorte da pesquisa precisou ser feito, uma vez que o indicador de atividade dos conselhos no último ano (2021) não poderia ser verificado sem o retorno das prefeituras. Desta forma, determinou-se por analisar apenas os conselhos que – seja pela base de dados obtida na pesquisa no site leis municipais, seja em pesquisa rápida na Web com as mesmas palavras-chave ou pelo retorno do formulário eletrônico – tivessem disponíveis concomitantemente a lei de criação e o regimento, sendo que este último não poderia ter data inferior à 2011. Esta data procurou abarcar conselhos cuja última revisão do regimento tenha acontecido nos últimos 10 anos. Desta forma, restaram dentro destes critérios 21 conselhos ao todo, sendo 13 de Saneamento, 03 de Habitação e 05 de Mobilidade e/ou Transporte.

Foram sistematizadas e compiladas a partir da leitura da lei criação e do regimento algumas variáveis indicando em qual desses documentos se encontravam (com respectivo registro de sua data) os seguintes aspectos: nome do conselho; competências do conselho, do plenário, dos conselheiros, do presidente, da secretaria, da mesa diretora e das câmaras técnicas; composição e segmentação; forma de renovação dos seus membros; definição do fluxo das matérias e antecedência de envio da pauta e da ata. Finalizada esta primeira sistematização, estão ocorrendo atualmente a análise específica a respeito da composição (no sentido de apontar a representatividade dos diferentes segmentos) e das competências dos diferentes entes de maneira que se avance para o estudo comparativo entre os conselhos.

#### **4 Resultados e Discussão**

Considerando que a pesquisa se encontra no início de sua sistematização, ,

apresentam-se aqui algumas considerações preliminares que ainda não permitem avançar em aspectos comparativos dos conselhos. Quanto à criação, percebe-se que embora feita por lei, em algumas vezes, não se faz por lei exclusiva: a criação do conselho acaba sendo apenas um dos elementos de leis que tratam por exemplo de sistemas mais amplos das políticas urbanas. Ao longo do tempo é comum haver revogação das leis de criação dos conselhos, sobretudo renomeando-se, seja para retirar ou acrescentar termos.

Quanto às formas de apresentação do regimento, este quase sempre figura como decreto do executivo municipal. Há repetição e/ou atualização das competências e/ou a composição do conselho já previstas na lei de sua criação. Quando estes aspectos são fruto inédito da redação do próprio regimento, é importante lembrar que como decreto, tem menos permanência e durabilidade, o que pode afetar a cultura participativa já estabelecida. Há maior detalhamento do regimento nos que forma publicados mais recentemente, o que pode tanto abrir caminho para um exercício participativo mais consciente e comprometido, como dificultar este mesmo exercício devido à pouca apropriação pelos conselheiros, sobretudo os de segmentos mais populares.

Quanto ao funcionamento previsto em regimento, entre os elementos comuns e recorrentes estão a indicação do que deve compor a ata, exigência de sua leitura obrigatória no início das reuniões ou envio com antecedência juntamente com a convocação para reuniões ordinárias e extraordinárias. Alguns regimentos mencionam que um determinado assunto pode ser incluído na pauta por qualquer dos membros, portanto, sem uma exclusividade da definição da pauta por parte da mesa diretora. Tanto a antecedência do envio da convocação com pauta e ata da reunião anterior, como a indicação de pauta pelos conselheiros, são elementos que demonstram uma condução transparente e participativa no funcionamento. Em relação ao fluxo das matérias em pauta, percebe-se inclusão de procedimentos anteriores à reunião, como a elaboração de pareceres que subsidiem as decisões no pleno, bem como durante a própria reunião, como o caso pedido de vista, o que denota uma participação qualificada por subsídios técnicos e a necessária ampliação de estudo por algum conselheiro. No que se refere à eleição/indicação dos segmentos, é comum a apresentação de processos para eleição ou indicação de representantes não governamentais, incluindo editais de candidatura em que se apresentam os critérios para os candidatos e votantes em processos que podem acontecer em conferências ou ao nível dos grupos representados.

## 5 Conclusão

Se do ponto de vista da ausência de estudos deste teor, a realização da pesquisa já se justifica, o impacto de seus possíveis resultados oferece à sociedade e para o próprio Estado um panorama acerca do arcabouço de constituição e funcionamento dos CSPPUs, e assim, favorece a tomada de decisão para um ambiente de inovação na gestão na forma destes mecanismos participativos. Ainda que o aspecto normativo seja apenas uma dimensão para o funcionamento dos conselhos, entende-se que são importantes indicadores sobre a clareza que o processo participativo oferece tanto para seus participantes quanto para a sociedade em geral. O banco de dados, resultante da pesquisa, poderá colaborar na conformação do Observatório de políticas urbanas, o qual já vem se formando a partir do histórico de trabalhos do grupo de pesquisa vinculado, o que dá a esta pesquisa um caráter de continuidade e aprofundamento.

## Referências Bibliográficas

- CUNHA, E.; ALMEIDA, D. R. de; FARIA, C. RIBEIRO, U. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto R. C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 187-196.
- FARIA, C.; RIBEIRO, U. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 125-136
- MATIELLO, A.; DUARTE, M. A municipalização das políticas urbanas: o lugar da participação democrática em Chapecó-SC. In: HASS, Monica.; MATIELLO, A.; ROTA, E.; SEIBEL, E. (Org.). **Políticas públicas, descentralização e participação social: contribuições ao estudo da trajetória em Chapecó (SC)**. 1ed. Curitiba: CRV, 2019, p. 273-289.
- SOUZA, C.; HELLER, Léo. Efetividade deliberativa em conselhos municipais de saneamento e de saúde: um estudo em Belo Horizonte-MG e em Belém-PA. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 11, p. 4325-4334, 2019.
- TABORDA, L; SCHAEFER, M; SCAPINI, G. Conselhos gestores de políticas públicas: notas sobre os desafios metodológicos da realização de pesquisas longitudinais. In: SZWAKO, J.; DOWBOR, M. (Orgs.). **Metodologias em movimento**. Editora da Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2020. (no prelo)

**Palavras-chave:** conselhos; políticas urbanas; participação; democracia; Santa Catarina.

**Nº de Registro no sistema Prisma:** PES 2021-0351

**Financiamento:** Universidade Federal da Fronteira Sul.