

PRÉ-CONFERÊNCIA DE

TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

O Papel dos Conselhos de Políticas Públicas



PREFEITURA
NITERÓI
TRABALHANDO SÉRIO,
SUPERANDO DESAFIOS.

PARTICIPAÇÃO
SOCIAL

PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E
MODERNIZAÇÃO
DA GESTÃO



ONU  HABITAT

1. INTRODUÇÃO

A participação social como um direito constitucional

Com o fim da ditadura militar em 1984 inicia-se no Brasil um período de redemocratização que foi marcado por grande efervescência política. A principal discussão do momento se dava em torno da formulação e consolidação de uma nova constituição para o país que assegurasse novamente, aos cidadãos brasileiros, direitos sociais, políticos e trabalhistas. É nesse contexto em que a Constituição Federal de 1988 é criada e, a partir da sua promulgação, há o início de um ciclo chamado por alguns Cientistas Políticos de “experimentalismo democrático” (TANSCHKEIT, 2014).

Além da volta dos partidos políticos para a legalidade, esse momento histórico também é marcado pela eclosão de experiências de ampliação dos mecanismos institucionais de fomento à participação social na gestão pública, apontando-se para a coexistência da democracia representativa e participativa como elementos complementares. Segundo Avritzer (2013), a partir da Constituição de 1988, tem-se um marco de consolidação e aprimoramento das instituições participativas no Brasil.

Ao longo da história, e principalmente durante as décadas de 1980 e 1990, as principais experiências de instituições participativas que surgiram e se desenvolveram foram: o Orçamento Participativo; os Conselhos de Administração de Políticas Públicas; e as Conferências Nacionais de Política Pública (VENTURA, 2013). Neste texto, destacaremos principalmente os Conselhos e as Conferências.

Os Conselhos são instâncias, onde Estado e sociedade se reúnem para discutir, elaborar, gerir e implementar Políticas Públicas. Os Conselhos costumam ser divididos por temas, como os de Assistência Social, Saúde e Educação (TATAGIBA, 2002). Já as Conferências são instâncias não somente de participação social, mas também de deliberação, com o objetivo de acumular e captar pautas e demandas de diversos segmentos da sociedade para elaboração de políticas públicas, a partir de espaços de relação direta com a sociedade civil organizada ou não. As Conferências se organizam de maneira temática e são convocadas pelo poder Executivo através de ministérios e secretarias e podem ser convocadas pela federação, estados e municípios.

Desde a sua criação, os Conselhos se proliferaram por todo o país como ferramenta participativa utilizada nos três níveis de governo com diversas áreas temáticas de concentração. Segundo levantamento realizado pelo IBGE (2001) foram contabilizados mais de 28 mil conselhos, no país, o que representa uma média de 4,9 por município.

1.2 - O SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

No dia 23 de maio de 2014, foi instituída, pela presidência da república, a Política Nacional de Participação Social (PNPS)¹ e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)² por meio do decreto federal nº 8.243 .

A Política Nacional de Participação Social seria o conjunto de políticas de participação que deveriam incidir na gestão pública e também definir a função do Estado na promoção do direito à participação. Já o Sistema Nacional de Participação Social seria a reunião dos principais mecanismos de participação utilizados para a implementação da participação social nos órgãos estatais.

Segundo o texto do decreto, **o objetivo principal da PNPS era fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.**

Por determinação do decreto, as diretrizes da PNPS e do SNPS deveriam ser seguidas pela administração pública na formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas e no aperfeiçoamento da gestão. Seriam estas diretrizes:

I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia; II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta; III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social; IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; V - valorização da educação para a cidadania ativa; VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Esse documento estabelecia que o Sistema Nacional de Participação Social fosse formado pelas seguintes instâncias de participação: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; e ouvidoria pública federal. Ficaram de fora do Sistema alguns mecanismos mais específicos e diretos como as audiências e as consultas públicas.

O decreto de criação da PNPS e do SNPS, contudo, foi revogado pelo decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, pela Presidência da República. Além disso, o referido decreto extingue os órgãos colegiados e conselhos ligados à administração pública federal, mantendo-se a existência de apenas alguns conselhos consultivos. O Supremo Tribunal Federal (STF), entretanto, determinou posteriormente que o governo não poderia extinguir os conselhos e colegiados criados por lei, mas apenas aqueles que foram criados por decreto³. Essa sinalização do governo federal atual, portanto, vai na contramão da promoção das políticas de incentivo à participação popular e social iniciada com a promulgação da Constituição Federal em 1988.

¹ A assinatura do decreto aconteceu no período em que estava ocorrendo a Arena de Participação Social e a 5ª edição do Prêmio de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Esse prêmio tem como objetivo reconhecer as 30 melhores práticas de gestão municipal e de projetos sociais que contribuem para o alcance das metas do milênio. Informação disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3862>.

² Publicado no Diário Oficial da União em 26 de maio de 2014 e entrando em vigor nesta mesma data. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm acesso em 28/08/2015

³ Até o momento o Ministério da Economia não conseguiu fazer a distinção de quais conselhos foram criados por lei e quais foram criados por decreto.

1.3 -A EFETIVIDADE DOS CONSELHOS NO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Apesar dos grandes avanços promovidos pela criação dos Conselhos, Conferências e outros mecanismos de promoção da participação social, existem alguns estudiosos do tema que apontam uma série de limites na efetividade do controle social promovido por estas instâncias (CORTES e GUGLIANO, 2010). Inicialmente, essas ferramentas foram encaradas com bastante otimismo, tendo sido vistas como o princípio de um novo tempo para a história da participação social brasileira, em que seria possível construir políticas públicas a partir da aproximação entre sociedade civil e governos. (SANTOS e AVRITZER, 2002; TATAGIBA, 2002; BRESSER-PEREIRA, 2004).

Ou seja, nutria-se uma expectativa de que esses fóruns fossem efetivamente promover: mais participação de grupos socialmente marginalizados na construção da agenda e das políticas públicas; maior controle social das ações governamentais, mais ofertas de bens e serviços para favorecer grupos mais vulneráveis; e a aceleração do processo de democratização do Estado e da sociedade civil.

Por outro lado, com o avanço e o aumento do número de conselhos pelo país, surgiu também uma vertente acadêmica de abordagem crítica a esses espaços. Alguns estudos dessa linha apontavam como problemas a fragilidade da participação real nessas instâncias. Nesse contexto, passou-se a questionar a efetividade dos Conselhos no controle social das políticas públicas, denunciando-se muitas vezes a ausência de políticas públicas reais que traduzissem as deliberações das instâncias participativas.

Cortes e Gugliano (2010), portanto, dividem a linhagem de estudos sobre as instâncias participativas entre: a) autores que acreditam no potencial dessas instâncias como mecanismos participativos que induzem a democratização do Estado e b) autores que se mostram céticos sobre as possibilidades de Instâncias Participativas (IPs) em favorecer a democratização da gestão pública.

Em relação às críticas, os autores destacam que muitos dos Conselhos apresentam lacunas e limitações para implementar ações participativas efetivas. Dentre as principais, destacam-se: o aparelhamento dos conselhos por parte de grupos de poder, e até do próprio executivo (SANTOS JÚNIOR, 2001); a falta de aderência das propostas levantadas nos conselhos às políticas públicas, o que faz com que sejam vistos muitas vezes como espaços de demandas pontuais, específicas e esporádicas (GURGEL e JUSTEN, 2013); baixa utilização de meios de comunicação (jornais, revistas, internet), o que faz com que sejam pouco conhecidos pela população (LABRA, 2006); baixo grau de conflito entre os segmentos de conselheiros, predominando comportamentos pautados por negociações e consensos (LABRA, 2006); e em geral, os representantes da sociedade civil são indicados e não eleitos de forma democrática (BULLA e LEAL, 2004).

É inegável que a criação e a multiplicação dos Conselhos e Conferências representa um enorme potencial para favorecer a democratização da gestão pública e ampliar a participação social no país. Os avanços obtidos, contudo, não devem implicar uma visão otimista alheia a qualquer óbice. É preciso considerar que existem diversas lacunas e limitações que impedem a plena efetividade dessas instâncias. Por isso, é importante estabelecer uma visão crítica que permita compreender melhor quais os papéis desses fóruns como canais efetivos de participação e de incidência nas políticas públicas, bem como estimular o desenvolvimento de estratégias que busquem superar tais limitações.

2. POLÍTICAS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE NITERÓI

Implantar ações de participação social e transparência com a fragilidade das informações que eram produzidas pela Prefeitura de Niterói quando o governo Rodrigo Neves iniciou em 2013 apresentava-se como grande desafio. Apesar das dificuldades, a participação social cada vez mais vem se consolidado como método de governo em Niterói. A seguir, serão apresentadas algumas das ações implementadas:

Construção de Planos

Um dos desafios estruturantes no início do governo em 2013 foi criar uma cultura de planejamento com a finalidade de romper o improviso e promover maior equilíbrio entre a demanda social e a capacidade de agir e responder do governo. A ideia de construir um planejamento estratégico de longo prazo para Niterói nasce com o objetivo de estabelecer um planejamento para a cidade que extrapolasse a política de um governo e fosse reconhecida como uma política de estado. Com o slogan “*que Niterói você quer*” toda a população da cidade foi convocada, a partir de junho de 2013, a participar desse projeto. As propostas derivadas deste questionamento traduziram-se em um plano de longo prazo para os próximos 20 anos sustentado pela visão de tornar Niterói “*A melhor cidade para se viver e ser feliz*”.

O processo de construção do Plano Estratégico Niterói que Queremos – 2033 contou com diversos dispositivos de escuta para levantar percepções sobre os principais problemas e elencar propostas para a cidade, quais sejam: i) pesquisa por meio de questionário on line com 5.774 pessoas; ii) entrevistas em profundidade com 40 personalidades da cidade (líderes políticos, artistas, esportistas, professores etc); iii) congresso com mais de 1.000 pessoas; e iv) concurso de desenho e redação com mais de 1.000 crianças de escolas públicas.

Ao final do processo de consulta, as propostas foram consolidadas em uma publicação e o



Plano Niterói que Queremos – 2033 foi lançado em 22 de novembro de 2014, dia do aniversário de 441 anos da cidade. Com a visão de futuro de tornar Niterói “a melhor cidade para viver e ser feliz”, o Plano conta com desafios prioritários organizados em sete áreas de resultados que, por sua vez, desdobram-se em projetos estruturadores definidos a cada quatro anos.

Tanto em 2014 quanto em 2017 foram apresentadas à sociedade as carteiras de projetos estruturadores em eventos para diferentes grupos (líderes comunitários, empresários, universidade etc.) a fim de captar sugestões de projetos e validar as propostas. Todos os projetos podem ser acompanhados por meio do site: www.niteroifeitaporvoce.com.br

Houve outro momento no qual a atual gestão abriu-se à participação da sociedade para planejar o futuro da cidade: a elaboração do PPA (Plano

Plurianual) 2018-2022. Assim como em 2013, na elaboração do Planejamento Estratégico Niterói que Queremos, outra premissa adotada para a elaboração do PPA 2018-2021, foi escutar os anseios da população e garantir a participação popular no levantamento de propostas.

Durante o processo de elaboração do PPA, a administração municipal disponibilizou uma ferramenta online pela Plataforma Colab para consultas à população no período de 20 de junho a 20 de agosto de 2017, bem como realizou plenárias presenciais entre os dias 04 de julho e 01 de agosto de 2017, em cinco macrorregiões da cidade. Ao todo, 1.860 pessoas participaram do processo considerando contribuições via internet e plenárias presenciais. Por meio das contribuições registradas foi possível assimilar os anseios populares e transformá-los em programas e ações que foram incorporados ao PPA.

O resultado do processo participativo e o vínculo das contribuições dos cidadãos com os Planos municipais podem ser acessados por meio do documento “Balanço do Planejamento Participativo” disponível no Portal da Transparência (www.transparencia.niteroi.rj.gov.br).

Participação digital

O Colab.re é um aplicativo de celular para que os cidadãos possam cobrar dos governos locais melhorias urbanas nas cidades. A ferramenta permite verificar como está sendo realizada a prestação de serviços a partir das contribuições da população que, ao identificar alguma necessidade de melhoria, como conservação da cidade, iluminação, poda de árvores, entre outras, torna pública sua demanda para que a Prefeitura dê encaminhamento à resolução dos problemas.

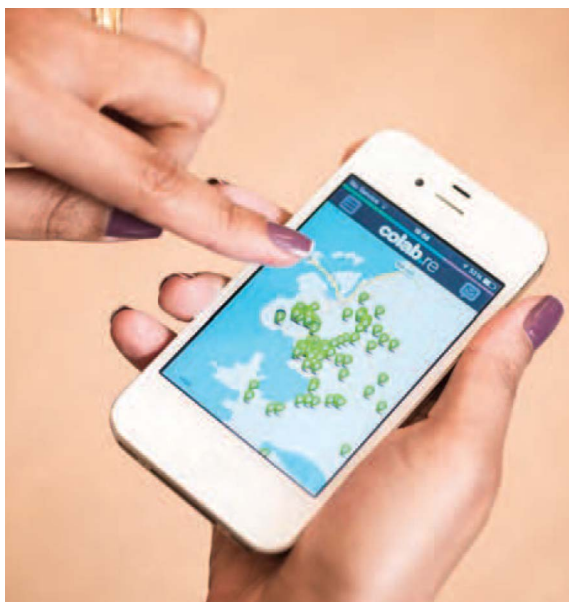
Em Niterói, entre os desafios mapeados e apresentados como meta no Plano Niterói que Queremos – 2033, estão: “reduzir para 8 dias o tempo de resposta para poda de árvores, 02 dias para troca de iluminação pública e 02 dias para tapa-buracos”. Com a finalidade de atingir essa meta, a plataforma do Colab.re foi implantada em Niterói e, atualmente, possui uma taxa de resolução dos problemas reportados de 80%.

A plataforma pode ser acessada pelo site colab.re/Niterói ou ser baixada em smartphones IOS e Android. Funciona como uma espécie de linha do tempo, semelhante ao Facebook, na qual as reclamações dos usuários são postadas e identificadas no mapa da cidade.

Na página inicial do aplicativo, todos os usuários podem visualizar as postagens, além de manifestarem comentários e apoiar aquelas que mais se identificam. Os usuários também recebem notificações sobre o andamento da resolução do problema verificado.

Atualmente Niterói possui 23.760 usuários cadastrados no Colab e na Central de Ocorrências, correspondendo a 4,64% da população residente (considerando a estimativa de 511.786 habitantes do IBGE de 2018). Desse total de participantes, 75,3% são homens, 21% são mulheres e 3,7% outros. O perfil dos usuários é, em sua maioria, (29,7%) pessoas entre 40 e 49 anos, seguido por (27,2%) de pessoas com mais de 50 anos e (24,9%) entre 30 e 39 anos.

O aplicativo é subdividido em categorias: fiscalizações, propostas e avaliações. Na categoria fiscalizações, aquela que conta com maior número de participações, as cinco maiores demandas são: lâmpada apagada à noite (12,8%), buraco nas vias (11,7%),



ponto de infração de trânsito recorrente (8,5%), calçada irregular (5,6%) e poda de árvore (4,7%).

A equipe de comunicação da Prefeitura tem acesso a todos esses registros e estatísticas com o Georreferenciamento das publicações que são utilizadas para mapear os principais problemas e exigir providência das secretarias responsáveis por cada um. A Secretaria de Conservação (Seconser) é aquela que concentra mais solicitações de melhorias advindas dos usuários. A equipe do órgão é atenta à resolução das questões e treinada para identificar as maiores demandas e priorização de urgências.

Por meio do Colab, também é possível realizar consultas públicas para escutar a população e compartilhar decisões sobre o futuro da cidade. Além de consultas amplas relacionadas à construção do planejamento plurianual da cidade e ao plano de mobilidade, outras consultas pontuais relativas ao modelo de quiosque de praia de Icaraí ou reforma do Campo de São Bento foram realizadas. Também foram realizadas consultas relacionando as políticas municipais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Ao todo, já foram realizadas mais de 15 consultas, mobilizando mais de 15 mil participações.

Convém ressaltar que outras redes sociais da Prefeitura também são fontes para que os munícipes acompanhem as políticas e demandem ações do governo. O Facebook da Prefeitura contém quase 190 mil curtidas e o twitter mais de 115 mil cidadãos como seguidores.

Transparência

A Política Municipal de Transparência criada pela Lei Municipal nº 3.188, de 21 de dezembro de 2015, abarca uma série de iniciativas que objetivam efetivar no município a implementação dos requisitos legais referentes ao Portal da Transparência e à Lei de Acesso à Informação (LAI), além de contribuir para o fortalecimento do controle social por meio de capacitações aos servidores e fomento à participação da sociedade civil.

Antes da implantação do sistema de gestão integrada, e-Cidade, que teve início em janeiro de 2014 em toda a Prefeitura, não havia qualquer tipo de gerenciamento integrado da execução orçamentária e financeira. Isso impossibilitava a obtenção de dados fidedignos e atualizados que permitissem a divulgação na internet das despesas e receitas em tempo real como exigido pela Lei da Transparência (nº 131/2009) e pela LAI (nº 12.527/2011).

Conforme a implementação do sistema e-Cidade foi avançando na Prefeitura de Niterói e abrangendo todos os órgãos e entidades da administração municipal, as informações se tornaram mais consistentes para serem disponibilizadas à sociedade. O Portal da Transparência de Niterói (www.transparencia.niteroi.rj.gov.br) é um dos módulos do sistema e-Cidade e está integrado aos módulos da área financeira e tributária, o que permite que os dados divulgados à sociedade sejam disponibilizados em tempo real. A consulta dinâmica das despesas e receitas no Portal da Transparência passou a ser aberta à população, após um ano da implantação do sistema na Prefeitura, em março de 2015.

Em relação à Lei de Acesso à Informação, que institui a transparência passiva, ou



Pré-conferência de Transparência e Controle Social (CONSOCIAL) - 2019

seja, o direito de o cidadão requisitar informações não disponibilizadas ou encontradas no Portal da Transparência. No âmbito do poder executivo municipal, ficou estabelecido que a tramitação dos pedidos de informação seria realizada por meio do mesmo sistema eletrônico do e-SIC utilizado pela CGU. De 20 agosto de 2014 a 1º de setembro de 2019, foram realizados 1598 pedidos de acesso à informação via e-Sic. Desse total, 1549 foram respondidos e 49 estão em tramitação.



Entre os anos de 2015 e de 2016 o Ministério Público Federal (MPF) passou a realizar avaliações de extensão nacional aos Portais de Transparência de municípios e estados. Niterói alcançou a nota 10 nas duas edições realizadas dessa avaliação. Também obteve a nota 10 nas duas edições da Escala Brasil Transparente da CGU, entre 2016 e 2017, que diz respeito ao cumprimento das exigências legais referente ao acesso à informação. Na última avaliação da CGU, a Escala Brasil Transparente 360º, referente ao ano de 2018, garantiu a Niterói o reconhecimento como 2º município mais transparente do Estado do Rio de Janeiro com a nota 9,25.

O Conselho Municipal da Transparência, por sua vez, foi instituído pela Lei Municipal de nº 3.188/2015. Trata-se de um órgão colegiado, permanente e autônomo, de caráter consultivo, propositivo, avaliador e fiscalizador da Política Municipal de Transparência e Controle Social. O Conselho é composto por 5 (cinco) representantes do poder Executivo Municipal, 1 (um) representante do Poder Legislativo do Município de Niterói e eleitos 5 (cinco) representantes da Sociedade Civil.

Convém esclarecer que as medidas de transparência da atual gestão integraram uma “Carta Compromisso” elaborada por diversos movimentos da sociedade civil do Fórum Municipal da Transparência e Controle Social para os candidatos à eleição de 2013 e que foi assinada pelo Prefeito Rodrigo Neves. Entre os compromissos elencados na carta estavam:

- Apoiar a implementação da Lei da Ficha Limpa Municipal, no poder executivo e no poder legislativo;
- Implantar o Portal da Transparência Municipal, do poder executivo e do poder legislativo, tendo como referência o modelo utilizado pela Controladoria Geral da União;
- Encaminhar e implantar o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, com composição equivalente a adotada na CONSOCIAL;
- Garantir recursos orçamentários para infraestrutura de rede, equipamentos de informática, acesso à internet e capacitação dos servidores para implementar integralmente a Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência);
- Garantir recursos orçamentários para infraestrutura de rede, equipamentos de informática, acesso à internet e capacitação dos servidores para implementar integralmente a Lei 12.527/11, que regulamenta o acesso a informação pelo cidadão.

Em relação a esta Carta Compromisso, um primeiro aspecto a ser destacado é o diagnóstico da sociedade civil em relação à administração municipal em 2012 de que era preciso reservar recursos para “infraestrutura de rede, equipamentos de informática, acesso à internet e capacitação dos servidores”. Outro aspecto é o de que as políticas de criar o Portal da Transparência, implantar a Lei de Acesso à Informação e instituir o Conselho da Transparência, constantes na Carta Compromisso, foram integralmente implementadas. Mais do que o cumprimento dos compromissos estabelecidos, isso demonstra a permeabilidade da gestão às demandas advindas da participação social.

Conselhos e Conferências de políticas públicas



Atualmente, o município de Niterói possui uma ampla rede de instâncias, mecanismos e canais de participação social. Dentro das instâncias de participação, existem 20 Conselhos Municipais de Políticas Públicas, estando 18 ativos e 2 em estruturação⁴. Niterói conta também com Conselhos Gestores de equipamentos, territórios e áreas públicas; Conselhos Gestores de Fundos Municipais; Mesas de Diálogo; e um Fórum Interconselhos.

Entre os mecanismos de participação, ocorrem, regularmente, as Conferências Municipais, processos periódicos de debates, formulação e monitoramento de políticas públicas, referentes a temas específicos como: saúde, educação, assistência social, transparência, cultura, meio ambiente, ciência e tecnologia, igualdade racial, direito das pessoas com deficiência, direito das mulheres, direitos LGBT, direito à cidade, direito dos idosos e direitos das crianças e adolescentes. Niterói conta ainda com vários canais de participação como: Ouvidoria Municipal, Consulta Pública, Audiências Públicas, Diálogos Sociais e Observatórios.

2.1 SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPAÇÃO: DIRETRIZES PARA APRIMORAR A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES E CANAIS PARTICIPATIVOS

Diante da proliferação das instâncias, canais, mecanismos e ferramentas de participação, tornou-se necessária a institucionalização da Política Municipal de Participação Social em Niterói, bem como a criação de um Sistema Municipal de Participação Social para acompanhar o efetivo cumprimento dessa Política. O Sistema visa a articular todas as instâncias e mecanismos participativos, além dos canais de atendimento direto aos cidadãos, a partir de um sistema não hierarquizado, integrado e com possibilidade de inovação entre os diversos instrumentos existentes.

Tabela 1 - Instâncias e Mecanismos de Participação Social em Niterói

INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	MECANISMOS, CANAIS E FERRAMENTAS DE PARTICIPAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL
Conselhos Municipais de Políticas Públicas	Conferências municipais
Conselhos Gestores de equipamentos, territórios e áreas públicas	Audiências públicas
Conselhos Gestores de Fundos Municipais	Consultas públicas
Mesas de Diálogo	Diálogos Sociais
Fórum Interconselhos	Ciclo participativo de planejamento e orçamento
Outros órgãos colegiados de participação social	Interfaces e ambientes digitais voltados à participação social
-	Observatórios
-	Canais de atendimento ao cidadão e ouvidoria

Fonte: Minuta do ato legal para criar a Política e o Sistema Municipal de Participação (2019)

⁴São eles: Conselho Municipal de Assistência Social; Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência; Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; Conselho Municipal de Saúde; Conselho Municipal de Políticas Urbanas; Conselho Municipal de Meio Ambiente; Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Municipal dos Direitos LGBT; Conselho Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres; Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial; Conselho Municipal de Educação; Conselho Municipal de Alimentação Escolar; Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica; Conselho Municipal da Política Cultural; Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural; Conselho Municipal de Transparência e Controle Social; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal da Juventude; Conselho Municipal de Política e Atenção à Droga (em estruturação); Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia (em estruturação).

A Política Municipal de Participação Social, portanto, solidificará a gestão participativa como método de governo. Ela visa a consolidar os avanços obtidos no município, institucionalizando os espaços de democracia participativa já existentes e integrando-os a novas formas de participação social. Além disso, entre os seus objetivos, está a promoção de programas de formação e qualificação em participação social para os gestores públicos e a sociedade, bem como a criação de diretrizes de atuação, que garantam a transversalidade e a integração do tema entre as Secretarias.

Isso porque, apesar da multiplicação das instâncias, mecanismos e canais de participação social no município, os dados produzidos encontram-se dispersos, não existindo, por exemplo, formato consolidado para publicações e apresentações das resoluções das conferências e deliberações dos conselhos. A criação de uma política de participação facilitará a organização, o registro e a documentação desses dados, funcionando como um local de condensação e consulta. Além disso, ela facilitará a integração entre os diferentes mecanismos e instâncias de participação social, ao instituir diretrizes e orientações comuns de gestão da participação aos dirigentes.

No dia 16 de agosto de 2018, foi realizada uma reunião com representantes das secretarias municipais e com representantes de Conselhos, que resultou na criação de uma comissão responsável pela criação do Sistema. A comissão foi constituída por representantes da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG), Secretaria Municipal de Participação Social (SEMPAS), Secretaria de Ciência e Tecnologia (SPECT), Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDEN) e do Conselho de Cultura.

A criação e implementação de um Sistema Municipal de Participação Social foi uma das metas da Secretaria Municipal de Participação Social no ano de 2019. A minuta já foi elaborada pela comissão e encaminhada à Secretaria de Governo (SEMUG) para que seja definida como projeto de lei ou decreto. A partir das contribuições desta Conferência de Transparência e Controle Social, a minuta será alterada e submetida à consulta pública antes de sua publicação.

OBJETIVOS DA POLÍTICA MUNICIPAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Fortalecer os espaços de participação já existentes e integrá-los às novas formas de participação social

Consolidar a gestão participativa como método de governo

Desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento

Promover a diversidade, com garantia de acesso e efetiva representatividade, nos mecanismos de participação social, de grupos sociais de diversos segmentos da sociedade

Promover o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social

Incentivar e promover ações e programas de formação e qualificação em participação social para servidores e gestores públicos e sociedade civil

Articular representantes dos diferentes segmentos da população nos processos de decisão, planejamento, implementação, gestão e avaliação dos investimentos e das políticas públicas

Fonte: Minuta do ato legal para criar a Política e o Sistema Municipal de Participação (2019)

3. PARTICIPAÇÃO DIGITAL: POTENCIALIDADES E LIMITES

O advento das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), como computadores, internet, softwares, aplicativos e celulares, conferiu à democracia participativa novos contornos e ampliou seu potencial, a partir de experiências digitais de participação social e de transparência. Essas ferramentas digitais transformaram a esfera pública, ao ampliar a capacidade de envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão e na deliberação política, havendo atualmente uma taxa intensa de transferência da decisão política para a esfera civil por meios eletrônicos (GOMES, 2005).

Esse contexto representa a realidade de todos os entes federados. Cada vez mais, os mecanismos de participação digital deixam de ser uma escolha dos governos, tornando-se imperativos até mesmo por exigências legais relacionadas à transparência das contas públicas e ao direito à informação (ORTIZ et al., 2017). Dessa forma, diversos desafios são postos aos gestores públicos que devem desenvolver estratégias de participação digital que respondam aos anseios e demandas da população.

Muitas vezes, contudo, verifica-se que os gestores públicos estão inseridos em uma estrutura administrativa precária em relação à sua infraestrutura de TI e com carência de profissionais especializados. Essa era a realidade do município de Niterói em 2013, primeiro ano de Governo da gestão Rodrigo Neves. Para reverter esse quadro, foi criada a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG), com o objetivo de modernizar toda a máquina administrativa.

Como demonstrado, atualmente, Niterói conta com um software integrado de gestão – o e-Cidade – que permitiu organizar os dados e abri-los à população, um Portal da Transparência, elevado índice de uso das redes sociais pela equipe de comunicação, diversas parceiras com o aplicativo Colab.re, disponível 24 horas para ouvir queixas dos cidadãos, além de ter realizado, entre junho e agosto de 2017, um processo de consulta online para construção de seu Plano Plurianual (PPA). Niterói, portanto, adotou práticas incrementais para aprimorar suas ferramentas de participação digital, desde a modernização de sua infraestrutura até experiências concretas, como a de elaboração do orçamento participativo.

O fenômeno da participação digital trouxe diversas possibilidades para a população em relação ao envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas e ao aprofundamento da democracia participativa. As ferramentas digitais facilitam a articulação para mobilização política, oferecem novos mecanismos de fiscalização das ações dos governantes, aumentam a cobrança por transparência nos governos e fomentam a cultura da *accountability* (PINHEIRO, 2017; ORTIZ et al., 2017). Para a administração pública, o fenômeno traz a possibilidade de modernização de sua infraestrutura, agilizando o trâmite burocrático e a obtenção de dados/informações, pois a internet permitiu reduzir os custos, ao mesmo tempo em que ampliou a capacidade de armazenamento e de publicização de dados.

Apesar dos vários pontos positivos, o fenômeno da participação digital também apresenta limites e problemas. Entre eles, destacam-se as ameaças à liberdade e à privacidade dos usuários, a crescente tendência comercial da Internet (MARQUES, 2010) e o uso das informações públicas para objetivos estritamente privados. Além disso, o uso e o acesso às ferramentas de participação digital ainda se concentra nas camadas sociais mais abastadas, o que gera um novo tipo de desigualdade: a exclusão digital (SORJ e GUEDES, 2005). Por exemplo, considerando-se o total de contribuições do PPA participativo na plataforma Colab.re, foi possível identificar que a participação se concentrou majoritariamente nas regiões Sul (741) e Oceânica (327), áreas mais ricas da cidade. Já as regiões Pendoitaba e Leste contaram com índices menores de participação, respectivamente, 137 e 125.

Tabela 2- Possibilidades e Limites da Participação Digital

POSSIBILIDADES	LIMITES
Recursos digitais facilitam a participação e o envolvimento político	Ameaça à liberdade e privacidade dos usuários
Rapidez na participação gerando maior motivação ao cidadão de se engajar politicamente	Exclusão digital de alguns grupos que não possuem acesso facilitado à internet
Ampliação do accountability e de fiscalização das ações dos governantes	Indisposição dos governantes de compartilhar poder político
Custo de participação baixo (facilidade de participar sem barreiras temporais ou geográficas)	Uso das informações públicas para objetivos estritamente privados
Atração de cidadãos que atuam pouco na esfera política	Crescente tendência comercial da Internet
Internet como facilitadora da manifestação e organização dos movimentos sociais	Oportunidades interativas das ferramentas de participação são pouco exploradas
Maior agilidade nos trâmites burocráticos para obter informações	Baixa qualidade da informação política disponível
Redução dos custos operacionais com grande capacidade de armazenar e disponibilizar dados	Fragmentação política dos grupos na rede levariam a decisões não democráticas

Fonte: ORTIZ et al., 2017 com adaptações

4 • GRUPOS DE TRABALHO PARA A DISCUSSÃO E LEVANTAMENTO

Considerando a leitura deste texto-base que tratou de apresentar um panorama geral da participação social como direito cidadão, bem como localizar as políticas de participação e transparência implementadas pela Prefeitura Municipal de Niterói, estimulamos que os grupos debatam e levantem propostas para os seguintes temas:

TEMA 1 REQUISITOS DE TRANSPARÊNCIA PARA A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS PARTICIPATIVOS

Objetivos: Discutir como tornar mais transparente a atuação dos Conselhos de Políticas Públicas de Niterói. Avaliar a eficácia de ações como a obrigação da publicação das atas de reunião, prestação anual dos trabalhos do Conselho, gravação e disponibilização on-line das reuniões dos conselheiros etc.

TEMA 2 A EFETIVIDADE DO PAPEL DOS CONSELHOS NO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Objetivos: Discutir o papel prestado pelos Conselhos Municipais na fiscalização das políticas públicas implementadas em Niterói e quais práticas e modelos podem ser desenvolvidos para garantir um melhor controle social.

TEMA 3 DIRETRIZES PARA APRIMORAR A ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES E CANAIS PARTICIPATIVOS

Objetivos: Discutir as melhorias institucionais que podem ser realizadas para avançar a participação social no município. Elencar quais ferramentas possibilitam aumentar a atuação da sociedade civil junto ao poder público.

5. REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. Um balanço da participação social no Brasil pós-Constituição de 1988. In: AVRITZER, L. *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. *Democracy and Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- BULLA, L. C.; LEAL, M. L. M. A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática. *Revista Textos e Contextos*, nº.3, dez. 2004.
- CORTES, S. e GUGLIANO, A. Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. *Sociologias*, vol. 12, nº 24, 2010.
- GOMES, Wilson. (2005). A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. *Revista Fronteiras*, São Leopoldo, v. VIII, n. 3, p. 214-222.
- GURGEL, C. ; JUSTEN, A. Controle Social e Políticas Públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. In: *Revista de Administração Pública*, v47, n2, pp. 357-378. Rio de Janeiro. 2013.
- LABRA, Maria Eliana. Conselhos de Saúde: visões “macro” e “micro”. *Civitas — Revista de Ciências Sociais*, v. 6, n. 1, p. 199-221, jan./jun. 2006.
- MARQUES, F. P. J. A. Muro baixo, o povo pula: iniciativas institucionais de participação digital e seus desafios fundamentais. In: *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, nº 1, junho, 2010, p. 117-142.
- ORTIZ et al. Usos e fronteiras da participação digital: as experiências das plataformas colaborativas da prefeitura de Niterói. In: X Congresso CONSAD de Gestão Pública, julho, 2017
- PINHEIRO, B. Plataformas de democracia eletrônica: um retrato para gestores públicos. In: X Congresso CONSAD de Gestão Pública julho, 2017.
- SANTOS, B. e AVRITZER, L. Para ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, B. (Org.) *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS JÚNIOR, O. A. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001. 248p.
- SILVA, M. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil*. Ipea, vol.7, 2011.

SORJ, B.; GUEDES, L. E. Exclusão digital: Problemas conceituais, evidências empíricas e políticas públicas. In: *Novos Estudos*, nº 72, julho, 2005, pp. 101-117.

TANSCHKEIT, Talita. Democracia e Participação no Brasil: O Partido dos Trabalhadores e a Política Nacional de Participação Social. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IESPUERJ, 2014.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Ed.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002

VENTURA, T. 2013. Democracia e Participação no Brasil: um estudo de caso das Conferências Nacionais de Políticas Públicas. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IESPUERJ, 2013.

6. FICHA TÉCNICA

Prefeito

Rodrigo Neves

Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão - SEPLAG

Axel Schmidt Grael

Secretário Municipal de Participação Social - SEMPAS

Miguel Andrade Vitoriano

Texto

Rachel Gomes Barquette - Analista de Políticas Públicas - SEPLAG

Priscila Moreira Borges - Diretora - SEPLAG

Marília Sorrini Peres Ortiz - Subsecretária de Planejamento - SEPLAG

Revisão - Comissão Organizadora da 2ª CONSOCIAL

Antônio Oscar Peixoto Vieira - Membro da Comissão Organizadora da 2ª CONSOCIAL

José Alaor Boschetti - Subsecretário de Participação Social - SEMPAS

Telmo Silva Hoelz - Membro da Comissão Organizadora da 2ª CONSOCIAL

Cynthia Gorham - Membro da Comissão Organizadora da 2ª CONSOCIAL

Luiz Otavio Ribeiro Monteiro Junior - Gerente da Política de Transparência - SEPLAG

Diagramação

Fernanda Fraga - Designer - SEPLAG

