



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RONY GLEISON DA SILVA COELHO

**OS DESAFIOS DE RECONSTRUÇÃO DE PEDAÇOS DA CIDADE POR MEIO DOS CONSELHOS
PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS DAS SUBPREFEITURAS DE SÃO PAULO**

CAMPINAS-SP
2017

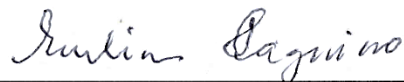
Rony Gleison da Silva Coelho

**OS DESAFIOS DE RECONSTRUÇÃO DE PEDAÇOS DA
CIDADE POR MEIO DOS CONSELHOS
PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS DAS SUBPREFEITURAS
DE SÃO PAULO**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Supervisor/Orientador: Profa. Dra. Evelina Dagnino

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO RONY GLEISON DA SILVA COELHO E ORIENTADA PELA PROFA. DRA. EVELINA DAGNINO.



CAMPINAS

2017

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES, 1225982

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Paulo Roberto de Oliveira - CRB 8/6272

C650d Coelho, Rony, 1984-
Os desafios de reconstrução de pedaços da cidade por meio dos
Conselhos Participativos Municipais das subprefeituras de São Paulo / Rony
Gleison da Silva Coelho. – Campinas, SP : [s.n.], 2017.

Orientador: Evelina Dagnino.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Filosofia e Ciências Humanas.

1. Participação política. 2. Instituições políticas. 3. Descentralização. 4.
Gestão municipal. 5. Participação social - São Paulo (SP). I. Dagnino,
Evelina, 1945-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The challenges of rebuilding pieces of the city through the
Municipal Participatory Councils of the subprefectures of São Paulo

Palavras-chave em inglês:

Political participation

Political institutions

Decentralization

Municipal management

Social participation - São Paulo (SP)

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora:

Evelina Dagnino [Orientador]

Adrián Gurza Lavalle

Luciana Ferreira Tatagiba

Úrsula Dias Peres

Wagner de Melo Romão

Data de defesa: 22-06-2017

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 22 de junho de 2017, considerou o candidato Rony Gleison da Silva Coelho aprovado.

Profª. Dra. Evelina Dagnino (orientadora)

Prof. Dr. Adrián Gurza Lavalle

Profª. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba

Profª. Dra. Úrsula Dias Peres

Prof. Dr. Wagner de Melo Romão

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

*Dedico à minha família,
a meus pais, dona Nice Coelho e seu Noé Coelho
à minha afilhada, Milena e sobrinho, Tiago
à minha irmã e comadre, Dinamária e compadre, Ronaldo
e ao meu irmão, Rodrigo.
Fontes de inspiração e portos seguros!*

AGRADECIMENTOS

O processo de doutoramento é uma longa (e, por vezes, árdua) jornada. Sem dúvidas, a conclusão deste trabalho teria sido muito mais difícil sem a ajuda, o companheirismo e a generosidade de muitas pessoas, que ofereceram forças para enfrentar os obstáculos e desafios. Também teria sido mais penoso sem o apoio de instituições que proveram recursos de diversas ordens para sua realização.

Reconhecendo as inúmeras contribuições, agradeço à Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), nas figuras de seus professores, funcionários e servidores técnicos administrativos que propiciaram o ambiente intelectual e de pesquisa; e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudo concedida pelo período quase integral do estudo.

Pelo acolhimento e incentivo, sou grato à minha orientadora, profa. Evelina Dagnino. Fonte de inspiração teórica e de admiração pela seriedade profissional e dedicação à atividade de orientar, devo às provocações intelectuais da profa. o aprendizado a valorizar e respeitar a complexidade dos processos e o pensamento crítico.

À minha querida companheira Samyra Charpinel registro com carinho agradecimento especial pelo inestimável apoio em todos os momentos, inclusive nos mais difíceis. Apoio emocional e, por vezes, prático. Tenho aprendido com ela ao longo desses anos que, “pela lei natural dos encontros”, “eu deixo e recebo um tanto”. E “que sorte a nossa, hein?”

Ao NEPAC - Núcleo de Estudos sobre Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva -, pelos muitos momentos de compartilhamento de reflexões e trocas de experiências. A todos os colegas do grupo agradeço as frutíferas conversas sobre nossos trabalhos individuais e coletivos.

Aos membros da banca de defesa - Adrián Gurza Lavalle, Úrsula Dias Peres, Luciana Tatagiba e Wagner Romão - pelas críticas construtivas, sugestões e incentivo à continuação do trabalho com a publicação da tese. Pelas contribuições e sugestões teóricas e metodológicas, estendo esses agradecimentos à banca de qualificação, Wagner Romão e Ana Cláudia Teixeira, a quem também sou grato pelos contatos e “pontes” com pessoas do campo que ela propiciou.

Agradeço a todas as pessoas que tive o prazer de encontrar e conversar nos trabalhos de campo, seja nos “corredores”, nas salas de reuniões ou em muitas outras atividades realizadas para a pesquisa. Muitas dessas conversas foram de um valor inestimável propiciando um aprendizado não apenas acadêmico, mas também para a vida. Aos entrevistados, sou grato por esclarecerem

muitos pontos que só mesmo quem está efetivamente mergulhado no fazer político é capaz de compreender. Assim, expressei o agradecimento pela contribuição à pesquisa e a admiração pelo trabalho.

Por fim, agradeço aos amigos todos e à família pelo apoio incondicional. Enfim, a todos que direta e indiretamente contribuíram para a realização e conclusão desta tese.

[...] a liberdade política, em termos gerais, significa o direito de 'ser participante no governo' – afora isso, não é nada [...]. Os conselhos, claro, eram espaços de liberdade. Como tais, invariavelmente não aceitavam ser considerados como órgãos temporários da revolução e, muito pelo contrário, se empenhavam ao máximo para se estabelecer como órgãos permanentes do governo.

In: Sobre a revolução, Hannah Arendt

RESUMO

Adotando uma perspectiva histórica e processual, esta pesquisa investigou a participação política institucional, territorial e local, e a descentralização intramunicipal na cidade de São Paulo, tomando como referenciais empíricos os Conselhos Participativos Municipais (CPMs). Conhecidos também como conselhos distritais, tais órgãos foram “constitucionalizados” quando se elaborou a Lei Orgânica do Município, em 1990, sendo que naquela ocasião foram denominados de Conselhos de Representantes. Contudo, eles só vieram a ser implementados, após diversas tentativas fracassadas, 23 anos depois, durante a gestão de Haddad (PT), em 2013. Tendo isso em vista e que nas duas últimas décadas o país passou pela experiência de ter adotado uma ampla gama de mecanismos de participação, com destaque para os conselhos em diversas áreas de políticas públicas, foram elaborados dois conjuntos principais de perguntas de pesquisa. Em primeiro lugar, questionou-se se existiriam novidades no desenho institucional dos órgãos implementados nas subprefeituras e quais seriam os fatores que as explicariam. Em segundo, quais seriam os potenciais e os limites desses órgãos diante dos desafios de gestão de uma metrópole e, não obstante, o que eles produziram nesses primeiros anos de funcionamento (2014-6). Quais seriam seus *outputs*? Em relação ao primeiro conjunto de questões, sustenta-se que os CPMs foram criados contendo originalidades em seu desenho institucional que propiciaram a ampliação dos perfis de atores que deles participam em relação ao que normalmente se verifica nos demais conselhos e em relação aos formatos institucionais que foram propostos no passado. Entre os fatores que ajudam a entender tais inovações estão o acúmulo, a sedimentação e a consolidação das experiências de conselhos ao longo do tempo no país, os novos atores que se fizeram presentes nos processos de aprovação e implementação dessa instância e as disputas dos partidos políticos em torno das concepções e práticas de participação, dadas em uma dinâmica pluripartidária de construção de consensos e resistências. No tocante ao segundo conjunto de indagações, sustenta-se que os CPMs têm desempenhado a função de fornecer diagnósticos dos problemas de escala microterritorial, vivenciados no cotidiano dos moradores das diversas - e internamente heterogêneas - regiões da cidade, perfazendo assim um significativo papel em meio a uma “cidade em pedaços”, qual seja, o de identificar e priorizar, coletivamente em um espaço público, os problemas cruciais e urgentes para a melhoria das condições e da qualidade de vida no nível local no dia-a-dia dos moradores, a despeito dos limites inerente a esses espaços, associados, sobretudo, às fragilidades próprias das subprefeituras. Essas são decorrentes de um processo de descentralização longo, descontínuo, disruptivo e não consensual entre as distintas gestões executivas municipais encabeçadas pelos diferentes partidos que administraram a cidade; um processo, portanto, errático em suas dimensões política, administrativa e financeira.

Palavras-chave: participação política; instituições participativas; conselhos distritais, conselhos participativos municipais, subprefeituras, descentralização; gestão urbana;

ABSTRACT

Adopting a historical and procedural perspective, this research investigated the institutional, territorial and local, political participation and the intra-municipal decentralization in the city of São Paulo, taking as empirical referential the Municipal Participatory Councils (CPMs). Also known as district councils, these mechanisms were "constitutionalized" when the Organic Law of the Municipality was drawn up, in 1990, and on that occasion, they were called Councils of Representatives. However, they were only implemented after several failed attempts, 23 years later, during the administration of Haddad (PT), in 2013. With this in mind and that in the last two decades, the country experienced the experience of having adopted a wide range of mechanisms of participation, with emphasis on the councils in several areas of public policy, two main sets of research questions were elaborated. In the first place, it was questioned if there were innovations in the institutional design of the organs implemented in the subprefecture (regional administrative district) and what would be the factors that would explain them. Second, what would be the potentials and limits of these mechanisms in the face of the challenges of managing a metropolis and, nevertheless, what they produced in those early years of operation (2014-6). What would your outputs be? Concerning the first set of questions, it is maintained that the CPMs were created containing originalities in their institutional design that allowed the expansion of the profiles of actors who participate in relation to what normally occurs in other councils and concerning the institutional formats that been proposed in the past. Among the factors that help to understand such innovations are the accumulation, sedimentation and consolidation of the experiences of councils over time in the country, the new actors that were present in the processes of approval and implementation of this instance and the disputes of the political parties around the conceptions and practices of participation, given in a multi-party dynamic of construction of consensuses and resistances. Regarding to the second set of questions, it is argued that CPMs have played the role of providing diagnoses of the problems of micro territorial scale, experienced in the daily life of the residents of the diverse - and internally heterogeneous - regions of the city, thus making a significant role in the environment to a "city in pieces", that is, to identify and prioritize, collectively in a public space, the crucial and urgent problems for the improvement of conditions and the quality of life at the local level in the daily life of the residents, in spite of the inherent limits of these spaces, associated, above all, with the weaknesses peculiar to the subprefecture. These are due to a long, discontinuous, disruptive and non-consensual decentralization process between the different municipal executive management headed by the different parties that administered the city; a process, therefore, erratic in its political, administrative and financial dimensions.

Key words: political participation; participatory institutions; district councils; municipal participative councils, administrative district; decentralization; urban management

LISTAS DE TABELAS, GRÁFICOS, MAPA, DIAGRAMA, ESQUEMA E IMAGEM

TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1. Trajetória das ARs/Subprefeituras | 60 |
| Tabela 2. Conselhos propostos no processo de elaboração da LOM | 97 |
| Tabela 3. Conselhos aprovados em São Paulo (1989-2016) | 106 |
| Tabela 4. Instituições participativas na gestão Haddad (2013-16) | 113 |
| Tabela 5. Conselhos municipais existentes na gestão Haddad (2013-16) | 116 |
| Tabela 6. Projetos de lei propostos para a regulamentação dos CRs apresentados à Câmara | 131 |
| Tabela 7. Número de vagas para os CPMs por Subprefeitura (Gestão 2014-16) | 175 |
| Tabela 8. Motivos para candidatura aos CPMs | 205 |
| Tabela 9. “Como você ficou sabendo da eleição para o CPM?” | 206 |
| Tabela 10. Formas de recolhimento de assinaturas e identificação dos votantes | 207 |
| Tabela 11. Participação anterior à posse nos CPMs | 212 |
| Tabela 12. Ações dos CPMs das subprefeituras de baixo IDH-M | 254 |
| Tabela 13. Ações dos CPMs das subprefeituras de médio IDH-M | 261 |
| Tabela 14. Ações dos CPMs das subprefeituras de alto IDH-M | 269 |
| Tabela 15. Ações dos CPMs das subprefeituras de muito-alto IDH-M | 274 |

GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1. Porcentagem do orçamento anual das Subprefeituras em relação ao da Prefeitura | 70 |
| Gráfico 2. Orçamentos anuais da Prefeitura versus os das Subprefeituras (2003-16) | 71 |
| Gráfico 3. Dados Socioeconômicos 1 | 208 |
| Gráfico 4. Dados Socioeconômicos 2 | 209 |
| Gráfico 5. Vínculos associativos e experiências de participação anterior à posse nos CPMs | 211 |
| Gráfico 6. Intensidade da participação antes da posse nos CPMs | 213 |

MAPA

| | |
|--|----|
| Mapa 1. IDH-Ms das Subprefeituras desagregados por setor censitário (Censo 2000) | 44 |
|--|----|

DIAGRAMA

| | |
|---|-----|
| Diagrama 1. Diagrama de Similaridade dos RIs dos CPMs | 187 |
|---|-----|

ESQUEMAS

| | |
|---|-----|
| Esquema 1. Cronologia dos eventos institucionais associados ao histórico dos CPMs. | 161 |
| Esquema 2. Principais atribuições agregadas dos CPMs..... | 189 |

IMAGEM

| | |
|--|-----|
| Imagem 1. Galeria de fotos das vistorias dos projetos prioritários indicados | 259 |
|--|-----|

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|---|---|
| ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade | MPL - Movimento Passe-Livre |
| AMC - Assembleia Municipal Constituinte | MPSP - Ministério Público do Estado de São Paulo |
| ANC - Assembleia Nacional Constituinte | MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| APSA - American Political Science Association | NRPs - Núcleos Regionais de Planejamento |
| AR(s) - Administração(ões) Regional(is) | ONU - Organização das Nações Unidas |
| Art(s) - Artigo(s) | OP(s) - Orçamentos Participativos |
| CAP - Comissão de Administração Pública | PCB - Partido Comunista Brasileiro |
| CCJ - Comissão de Constituição e Justiça | PCdoB - Partido Comunista do Brasil |
| CEB(s) - Comunidade(s) Eclesial(is) de Base | PDE - Plano Diretor Estratégico |
| CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento | PHS - Partido Humanista da Solidariedade |
| CEM - Centro de Estudos da Metrópole | PL(s) - Projeto(s) de Lei(s) |
| CF/88 - Constituição Federal de 1988 | PMPS - Política Municipal de Participação Social |
| CMPU - Conselho Municipal de Política Urbana | PMSP - Prefeitura Municipal de São Paulo |
| CPEQU - Comissão Permanente de Estudos sobre a Questão Urbana | PNPS - Política Nacional de Participação Social |
| CPM(s) - Conselho(s) Participativo(s) Municipal(is). <i>Observação:</i> a abreviação CPM pode aparecer seguida da indicação da subprefeitura. Exemplo: CPM-Lapa - Conselho Participativo Municipal da subprefeitura da Lapa. | PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| CPMPS - Coordenação da Política Municipal de Participação Social | PPL - Partido Pátria Livre |
| CPOP - Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo | PPS - Partido Popular Socialista |
| CR(s) - Conselho(s) de Representantes | PRB - Partido Republicano Brasileiro |
| DEC - Decreto | PSB - Partido Socialista Brasileiro |
| DOC - Diário Oficial da Cidade de São Paulo | PSDB - Partido da Social Democracia Brasileiro |
| EM - Emendas Populares | PSOL - Partido Socialismo e Liberdade |
| FAU-USP - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo | PT - Partido dos Trabalhadores |
| FINATEC - Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos | PTdoB - Partidos do Trabalhadores do Brasil |
| GECD - Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática | RBOP - Rede Brasileira de Orçamentos Participativos |
| GT-DP - Grupo de Trabalho Democracia Participativa da Rede Nossa São Paulo | RI - Regimento Interno |
| IBEAC - Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário | RNSP - Rede Nossa São Paulo |
| IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. | SABs - Sociedades de Amigos de Bairro |
| IDH - Índice de Desenvolvimento Humano | SAGMACS - Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais |
| IDH-M - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal | SAR - Secretaria das Administrações Regionais |
| IEA-USP - Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo | SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados |
| IFF - Instituto Florestan Fernandes | SEC - Secretaria Executiva de Comunicação |
| IP(s) - Instituição(ões) Participativa(s) | SIG - Sistemas de Informações Geográficas |
| IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada | SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano |
| LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias | SMPIR - Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial |
| LOA(s) - Lei(s) Orçamentária(s) Anual(is) | SMPOG - Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão |
| LOM - Lei Orgânica do Município | SMRG - Secretaria Municipal das Relações Governamentais |
| | SQSP - Sindicato dos Químicos de São Paulo |
| | SUS - Sistema Único de Saúde |
| | UBS - Unidade Básica de Saúde |
| | USP - Universidade de São Paulo |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| Introdução | 15 |
| Perguntas e hipóteses da pesquisa | 19 |
| Fontes, materiais, ferramentas e procedimentos | 24 |
| Estrutura da Tese | 28 |
| | |
| Capítulo 1. Descentralização e subprefeituras em São Paulo: desafios da gestão intramunicipal no contexto de uma metrópole | 33 |
| 1.1 Pedacos de cidade, seus IDH-Ms, condições de vida e heterogeneidades socioespaciais..... | 38 |
| 1.2 A descentralização nos debates acadêmicos | 46 |
| 1.2.1 As dimensões política, administrativa e fiscal da descentralização..... | 48 |
| 1.2.2 Descentralização, participação e proximidade: poder local, governança e planejamento urbano | 51 |
| 1.3 As subprefeituras e as dimensões da descentralização intramunicipal | 54 |
| 1.3.1 As administrações regionais (até 2002) | 56 |
| 1.3.2 As subprefeituras (2002 – atual) | 63 |
| 1.4 Considerações do capítulo: descentralização, subprefeituras e os desafios de reconstrução de pedacos da cidade | 75 |
| | |
| Capítulo 2. A participação institucional em São Paulo | 79 |
| 2.1 Os conselhos em São Paulo no período anterior à CF/88 | 80 |
| 2.2 A aposta na participação institucional e as conquistas na CF/88 | 88 |
| 2.2.1 A demanda por participação na elaboração da LOM | 92 |
| 2.3 A sanfona da participação em São Paulo (1989-2016)..... | 99 |
| 2.4 A arquitetura da participação institucional no governo Haddad..... | 110 |
| 2.5 Considerações do capítulo: expansão da sanfona em São Paulo e sinais de esgotamento da participação institucional. Nuanças da experiência recente..... | 123 |
| | |
| Capítulo 3. Histórico pós-LOM, desenhos institucionais propostos e a implementação dos Conselhos nas Subprefeituras de São Paulo | 126 |
| 3.1 Conselho de Representantes: projetos não aprovados e implementação fracassada (1989-2005) | 127 |
| 3.1.1 O PL nº 01/01, da Mesa da Câmara/IEA-USP, e o desenho institucional previsto na Lei nº 13.881/04..... | 137 |
| 3.2 A aprovação da Lei nº 13.881/04 no governo Marta Suplicy. Consensos e resistências pluripartidárias..... | 142 |
| 3.2.1 A luta pela implementação dos CRs pós-ADI | 151 |
| 3.3 A aprovação e implementação dos CPMs (2013)..... | 158 |
| 3.4 Considerações do capítulo: 23 anos de história pós-LOM. Tentativas fracassadas, consensos e resistências aos conselhos nas Subprefeituras | 162 |
| | |
| Capítulo 4. Os Conselhos Participativos Municipais de São Paulo | 164 |
| 4.1 Consolidação e homogeneização das características gerais dos desenhos institucionais dos conselhos no Brasil | 165 |
| 4.2 Os conselhos participativos municipais de São Paulo | 172 |
| 4.2.1 Aspectos gerais do desenho institucional dos CPMs..... | 173 |

| | | |
|--|--|------------|
| 4.2.1.1 | Desenho institucional: estruturas internas e autonomia dos colegiados | 182 |
| 4.2.1.2 | Desenho institucional: atribuições agregadas | 188 |
| 4.2.2 | Eleição e candidaturas para a primeira gestão (jan. de 2014 a jan. de 2016) | 199 |
| 4.2.2.1 | As candidaturas e motivos declarados | 204 |
| 4.2.3 | Perfis socioeconômicos, participativos e associativos dos conselheiros eleitos para a primeira gestão | 208 |
| 4.3 | Considerações do capítulo: originalidades do modelo institucional e heterogeneidades dos perfis dos conselheiros eleitos | 214 |
| Capítulo 5. CPMs e subprefeituras: participação e os desafios de gestão na metrópole em pedaços | | 217 |
| 5.1 | Limites, carências e entraves dos CPMs e os desafios da gestão territorial na metrópole em pedaços | 230 |
| 5.1.1 | Limites das subprefeituras e do processo de descentralização na cidade | 230 |
| 5.1.2 | Ausência de uma Câmara técnica de apoio e fragilidade da SMRG | 236 |
| 5.1.3 | Conflitos internos nos colegiados | 240 |
| 5.2 | Os diagnósticos dos CPMs sobre os problemas que afetam, nos níveis locais, as condições de vida no cotidiano dos moradores | 243 |
| 5.2.1 | Os CPMs das subprefeituras de baixo IDH-M | 248 |
| 5.2.2 | Os CPMs das subprefeituras de médio IDH-M | 257 |
| 5.2.3 | Os CPMs das subprefeituras de alto IDH-M | 264 |
| 5.2.4 | O CPM da subprefeitura de muito alto IDH-M | 271 |
| 5.3 | Considerações do capítulo: os desafios de reconstrução de pedaços da cidade por meio dos Conselhos Participativos Municipais das subprefeituras de São Paulo | 275 |
| Considerações Finais | | 277 |
| Referências | | 291 |
| | Bibliografia | 291 |
| | Legislações e outros Documentos | 303 |
| | Entrevistas | 306 |
| | Notícias, jornais e mídias | 307 |
| | Vídeos | 310 |
| Anexos | | 311 |

INTRODUÇÃO

No livro *Cidade em pedaços* pinta-se um cenário quase caótico de uma São Paulo “depredada” em meio à “confusão urbana” praticamente generalizada. Para a autora, que tem em seu retrovisor como foco mais imediato as gestões municipais malufistas conservadoras dos anos 1990, “a memória de uma cidade despedaçada é a imagem mais real de nossa São Paulo do ano 2000” (Sposati, 2001, p. 11).

Aliás, como é de notório conhecimento, pelo menos desde o último quartel do século XX, a metrópole paulista tem sido marcada por constantes e intensas transformações. Decerto, persistem diversos problemas já antigos e estruturais, como os processos de periferização e a precariedade no mercado de trabalho. A estes problemas se sobrepõem outros fenômenos, relativamente mais recentes, como os desafios da mobilidade viária, a criticidade da violência urbana ou ainda as questões relacionadas ao meio ambiente, por exemplo, dentre outros inumeráveis percalços que assolam o cotidiano das pessoas. Tais sobreposições ocorrem em dinâmicas que vêm “deslocando” e “recolocando” as desigualdades e as injustiças sociais “em um ambiente de crescente heterogeneidade” do tecido social-urbano (Kowarick e Marques, 2011, p. 9). O que tem a ver com o fato de que o acesso a equipamentos e serviços públicos tem sido facilitado, bem como tem se ampliado as políticas de infraestrutura e de saneamento básico no período mais recente, em parte e em alguma medida por força de indução de políticas públicas federais. Não obstante, ocorre que “a cidade [ainda] se ressentir fortemente de políticas de gestão efetiva do território que possam influenciar os padrões de segregação social no espaço” (*idem*, p. 15). Como bem ressaltam Kowarick e Marques (*ibidem*), no contexto metropolitano, “com raras exceções, os governos locais têm produzido planos, projetos e políticas, mas muito pouco planejamento e quase nenhuma gestão do território”.

Com efeito, as múltiplas dinâmicas e mutações que transpassam seu espaço geográfico, apontam para a alta complexidade de quaisquer objetos de estudo circunscritos à capital paulista. Reconhecendo tal desafio, a pesquisa ora apresentada colocou-se a investigar os *Conselhos Participativos Municipais*, recentemente criados no âmbito de cada uma das 32 subprefeituras paulistanas. Em linhas gerais, o estudo procura *contribuir para uma melhor compreensão histórico-processual da participação institucional, territorial e local, bem como da descentralização intramunicipal na cidade.*

Concebidos pelo menos desde 1990, originariamente como “Conselho de Representantes”, termo “constitucionalizado” na Lei Orgânica do Município (LOM), esses “conselhos distritais”, inicialmente previstos para serem criados concomitantemente com as subprefeituras, só vieram a ser implementados em 2013, no primeiro ano da gestão do prefeito Fernando Haddad (PT). Isto é, aproximadamente 11 anos após a aprovação da regulamentação das subprefeituras, ocorrida em 2002, e somente 23 anos depois de sua inserção na LOM. Implementados, entretanto, com nomenclatura diferente. Não mais como “Conselho de Representantes” ou “distritais”, mas sim como Conselhos Participativos Municipais: todos termos intercambiáveis associados aos órgãos colegiados de participação e controle social no âmbito das subprefeituras. Nesse ínterim, para usar uma expressão de cunho popular, “muita água passou debaixo da ponte”. Por exemplo, várias foram as propostas legislativas apresentadas à Câmara dos Vereadores para a regulamentação destes conselhos, contendo variados tipos de desenhos institucionais, assim como foram muitas as idas e vindas enfrentadas no processo de descentralização, de institucionalização e de consolidação dos órgãos administrativos regionais locais, as subprefeituras. Enfim, esses são apenas alguns dentre os vários fenômenos históricos e contextuais, heurísticamente relevantes ao caso, que esse estudo se propôs a investigar, como será melhor assinalado e delineado ainda nessa *Introdução*.

Antes de adentrar em questões mais específicas e hipóteses, convém uma breve consideração a respeito do modelo institucional em que se transfiguraram os Conselhos Participativos Municipais (CPMs). Com atribuições circunscritas ao nível territorial-administrativo de cada uma das 32 subprefeituras municipais, os CPMs são órgãos colegiados, autônomos e independentes, formados exclusivamente por “representantes da população”, eleitos proporcionalmente em relação à densidade demográfica de cada um dos 96 distritos municipais.

Dentre as funções dos conselheiros está a de acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento municipal e do Plano de Metas do município, no âmbito das subprefeituras, bem como a de monitorar a evolução dos indicadores de desempenho dos serviços públicos regionais e outras atribuições de natureza congênere, estabelecidas em sua legislação de regulamentação (Decretos nº 54.156/2013 [e modificações]; 54.645/2013 [e modificações]; 56.208/2015). De um ponto de vista normativo mais amplo e geral, conforme havia sido estabelecido na LOM (art. 54 e 55), competiria a esses conselhos “participar, em nível local, do processo de Planejamento Municipal”, ou, em termos aqui considerados correlatos, simplesmente do “planejamento local”.

Além dessas funções e diretrizes, após sua efetiva implementação, os CPMs adquiriram ainda outras “atribuições agregadas”, ou seja, na prática passaram a desempenhar papéis que não

estavam originalmente previstos, mas que foram sendo requeridos dos conselheiros eleitos, tais como fazer parte da composição de outros conselhos municipais, como o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP) e o Conselho Municipal de Políticas Urbanas (CMPU), dentre outras atividades “agregadas” que serão descritas no decorrer do trabalho.

Para a primeira gestão (janeiro de 2014 a janeiro de 2016), a qual se circunscreve mais propriamente como objeto de estudo deste trabalho, foram eleitos 1.133 conselheiros, sendo o mínimo de 5 por distrito. Pôde-se candidatar *qualquer pessoa* maior de idade sem pendências com a Justiça Eleitoral, desde que não ocupante de cargo comissionado. O número de candidatos ao pleito foi de 2.855, uma média de 2,5 por vaga. Na composição dos colegiados foram reservadas cadeiras para imigrantes estrangeiros, os chamados “conselheiros extraordinários”, que corresponderam a 20 vagas do total acima. Nesse caso, puderam se candidatar quaisquer estrangeiros comprovadamente residentes no município, aos quais foi permitido receber votos somente de outros estrangeiros. Todavia, *todos os eleitos (ordinários e extraordinários) passaram a integrar de forma plena os colegiados formados*. O número de vagas nas subprefeituras mais populosas chegou a 52, como em Campo Limpo, Capela do Socorro e Sé; em M’Boi Mirim e Itaquera foram 51; ao passo que nas com menor densidade demográfica, como em Perus, Ermelino Matarazzo e Cidade Tiradentes foram disponibilizadas, respectivamente, 19, 20 e 21 cadeiras.

Transpassada essa primeira e breve descrição dos órgãos, ainda torna-se imperativo assinalar que, sob a *perspectiva processual e histórica* aqui construída, não é trivial o fato de os CPMs terem sido aprovados, implementados e de terem entrado em pleno funcionamento após a íntegra realização das *eleições facultativas*, que contaram com a votação de mais de 120.000 (cento e vinte mil) eleitores; especialmente se considerado a longa e histórica trajetória desses órgãos e suas diversas tentativas de regulamentação (fracassadas!) no passado.

Do mesmo modo, também não é desprezível a “envergadura” dos processos em que se envolveram os colegiados finalmente instituídos, ainda que sejam incipientes seus processos de consolidação. Para se ter uma dimensão, num cálculo simples e rápido, se considerado os 32 colegiados, que em sua maioria realizou reuniões ordinárias mensais regularmente no decorrer de 24 meses de mandato, pôde-se verificar a realização de mais de 600 (seiscentas) reuniões de Conselhos Participativos Municipais espalhadas por todas as regiões da cidade. Isso com a média geral de 55% de presença, o que corresponde, em números absolutos, a cerca de 620 dos 1.133 conselheiros eleitos, conforme os dados encontrados por essa pesquisa.

Portanto, não é descabido considerar que um contingente relativamente relevante de cidadãos eleitos diretamente, com perfis participativos e associativos bastante heterogêneos, incluindo desde aqueles com “múltiplas-filiações” e largas experiências participativas até aqueles que não tinham tido experiência alguma nesse campo, participaram de forma regular desses fóruns participativos institucionais locais, capilarizados pelos distintos territórios da “cidade em pedaços”, no biênio analisado.

Diante das evidências encontradas, aqui rapidamente apontadas, mas que serão amplamente aprofundadas, na verdade, não seria despropositado considerar que talvez não tenha havido até então, com exceção do Orçamento Participativo em Porto Alegre, processo participativo institucional dessas proporções, levando-se em consideração o conjunto dos colegiados e o número de participantes neles envolvidos, a regularidade das reuniões no tempo, o avolumado repertório de “*outputs*” produzidos de forma imediata e em um curto período e, enfim, suas características institucionais - para dizer de forma sintética - de capilaridade territorial e institucional.

Frente a esses elementos e subsídios mínimos, ressalta-se que esse trabalho objetiva contribuir, em um plano mais primordial, para uma melhor compreensão dos processos de participação local por meio dos CPMs e das dinâmicas e trajetórias da participação institucional na cidade de São Paulo. Em termos mais precisos, sob o enquadramento teórico dos referenciais empíricos na óptica das “instituições participativas” (Avritzer, 2008; Cortes, 2011; Pires, 2011), pretende-se primordialmente colaborar com a produção de conhecimento sobre a participação institucional por meio de instâncias com atribuições circunscritas ao nível de gestão das subprefeituras, adotando como algumas das principais variáveis os desenhos institucionais e as atividades desempenhadas por esses órgãos. Assim, somam-se esforços a uma série de estudos e pesquisas que ao longo do tempo tem buscado compreender, sob perspectivas variadas, o fenômeno da *participação institucional* na capital paulista¹.

Em um outro plano, busca-se também contribuir com a redução da lacuna do conhecimento sobre o processo de descentralização intramunicipal, até então relativamente limitado no campo

¹ Convém aqui citar alguns desses estudos, incluindo os principais autores na temática dentre outras referências de pesquisas realizadas bastante recentemente: Avritzer, 2004, 2008 e 2010; Avritzer, Recamán e Venturi, 2004; Tatagiba, 2004, 2007, 2008 e 2011; Teixeira e Tatagiba, 2005; Tatagiba e Teixeira, 2007a, 2007b, 2007c; Tatagiba e Blikstad, 2011; Houtzager, G. Lavallo e Acharya, 2004; Sánchez, 2003 e 2004; Wampler, 2004; Caccia Bava, 2001; Gohn, 2001; Cymbalista e Moreira, 2002; Calderón, 1996 e 2000; Calderón e Chaia, 2002; Tótora e Chaia, 2004; Neder, 2001; Sacardo e Castro, 2002; Coelho *et al*, 2004; Coelho e Veríssimo, 2004; Coelho *et al*, 2010; Bógus, 2009; Santos, 2012; Breláz, 2012; Amâncio, 2013; Paulani, Teixeira e Marcondes, 2014; Marcondes e Canato, 2015; Marcondes *et al*, 2015; Ferraz, 2015; Lima e Desenzi, 2012; Lima, Desenzi e Penteadó, 2014; Barbosa e Kerbauy, 2016; Luz, 2016; Kira, 2016; Lima, 2015; Nakano, 2015; Santoro, 2015; Santos, 2016, entre outros mencionados no decorrer do texto.

acadêmico². Tal processo será examinado em sua trajetória longitudinal, isto é, ao longo das diversas gestões executivas municipais, e em suas distintas dimensões, a saber: a administrativa, a política e a orçamentária. Nesta esfera do trabalho, há também um esforço em explorar as interconexões entre a descentralização no nível municipal e a participação institucional no decorrer do tempo.

Em suma, e de maneira mais precisa, ao investigar esses fenômenos inter-relacionados e entrelaçados, adotando uma lógica histórica e processual, o trabalho pretende contribuir com a melhor compreensão da história política de tais processos. Em formulação mais elaborada, contribuir com a análise dos processos políticos das disputas por concepções de descentralização e de participação local/territorial, os quais envolveram diversos sujeitos, desde partidos políticos e instâncias governamentais a atores sociais, conforme será demonstrado.

Convém observar ainda, que tais disputas políticas locais, municipais, dadas de forma concreta em um nível micro (por assim dizer), se alçadas a patamares mais elevados, panorâmicos e macro-processuais, na verdade, acabam por refletir e revelar diversas disputas e deslocamentos de sentidos entre distintos “projetos políticos” no processo de “construção democrática”, no período pós-redemocratização brasileiro (GECD, 1999a, 1999b; Dagnino, 2002a; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006a).

PERGUNTAS E HIPÓTESES DA PESQUISA

Como tornou-se amplamente conhecido, o Brasil pós-Constituição Federal de 1988 (CF/88) passou a desenvolver e experimentar uma ampla gama de mecanismos institucionais de participação social, à luz das experiências ocorridas desde fins dos anos 1970 e da década posterior, cujo ponto culminante naquele contexto deu-se com a realização do primeiro Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre, em 1989. Isso conferiu folego às experiências que viriam a tornar-se parte importante do processo de “construção democrática” brasileiro, conforme ressaltam diversos autores, especialmente aqueles das referências supracitadas e seus interlocutores.

² Diferentemente dos estudos sobre participação em São Paulo, é bem menos numerosa a bibliografia sobre a descentralização municipal, convindo citar: Martins, 1997; Calderón, 2000; Calderón e Chaia, 2002; Caccia Bava, 2000 e 2001; Garibe e Capucci, 2004; Santos e Barreta, 2004; Finatec, 2004; Polo [*et al.*], 2005; Grin, 2006, 2011, 2015; Martinelli e Olivieri, 2015, dentre alguns outros. Como se pode depreender, dentre as publicações existentes, a maior parte foca nos processos de concepção e de implementação das subprefeituras, ocorridos no início dos anos 2000. Além dessas publicações, existem ainda algumas outras referências encontradas em jornais, mídias e entrevistas com atores que de algum modo compreendem e/ou estiveram próximos de parte do desenrolar do processo, como os textos publicados nos sites da Escola de Governo da Cidade de São Paulo, pela Rede Nossa São Paulo e/ou pelo Instituto Pólis, dentre outros.

Torna-se válido lembrar também que, além do intenso processo constituinte e da própria CF/88, que estabeleceu entre suas diretrizes inúmeros mecanismos de participação social, outro marco importante nesse processo foi a institucionalização dos conselhos municipais de saúde, através da lei de criação do Sistema Único de Saúde, em 1990, que viriam a se tornar “paradigma” e “modelo” para a maioria dos setores de políticas públicas no quesito participação (Teixeira, 2013, entre outros).

Com efeito, no transcorrer dos anos 1990 e 2000, o país tornou-se referência a nível internacional para as discussões sobre participação, como assinalado por vários acadêmicos brasileiros e estrangeiros (Pateman, 2012; Teixeira, 2013; G. Lavallo e Isunza Vera, 2011; Isunza Vera e G. Lavallo, 2012; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006a; entre muitos outros); seja por conta de casos emblemáticos, como o do OP de Porto Alegre, seja pela ampliação e expansão da “arquitetura da participação” no decorrer dessas décadas, abordada e demonstrada por muitos autores (Teixeira, 2013; Teixeira, Souza e Lima, 2012; Isunza Vera e G. Lavallo, 2012; Avritzer, 2009 e 2010b; Cortes, 2005 e 2011; G. Lavallo e Barone, 2015; entre outros).

Acompanhando essa longa trajetória das instâncias de participação, a literatura acadêmica passou de um registro “celebratório e otimista”, que marcou os estudos pioneiros sobre elas, para um olhar “mais crítico” que, ao calibrar as expectativas, promoveu o alargamento do conhecimento empírico sobre o fenômeno e a dinâmica da participação nos diversos arranjos institucionais (Dagnino e Tatagiba, 2007).

Esse mesmo campo acadêmico, que foi se consolidando na Ciência Política brasileira, mais recentemente, tem passado a enfatizar menos o caráter das “experiências” e a realçar mais o enraizamento institucional dos mecanismos criados, daí a atual evidência que ganhou o termo “instituições participativas” (IPs) (Avritzer, 2008; Pires, 2011; Cortes, 2011). De forma sintética, as IPs podem ser entendidas como “mecanismos de participação criados por lei (...) que *permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública*, tanto diretamente quanto através de representantes” (Cortes, 2011, p. 137, grifo nosso). Nas palavras da socióloga Soraya Vargas Cortes, “são instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais (...). Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira” (*ibidem*); o que é cabalmente compartilhado por muitos pesquisadores.

Na esteira desse registro, sob certo ponto de vista, algumas das IPs teriam atingido sua “maioridade” (Almeida e Tatagiba, 2012), quando não a “crise de meia-idade” (Pires, 2014). Para

alguns autores, a participação institucional estaria perdendo seu sentido inicial de “radicalidade” e/ou enfrentando certo “desencanto” (Teixeira, 2013; Szwako, 2012a). Para outros, ela tem mesmo se defrontado com alguns “sinais de esgotamento” (Avritzer, 2013), seja em relação a mecanismos específicos, como os conselhos, os orçamentos participativos ou os planos diretores, seja em relação ao conjunto das IPs em um plano mais geral.

Particularmente em relação aos conselhos gestores de políticas públicas, e seu amplo processo de difusão pelas cidades brasileiras, por exemplo, no recente livro *A dinâmica da participação local no Brasil*, em que são examinados aproximadamente 490 conselhos em mais de 25 cidades de diversas regiões do país, Leonardo Avritzer salienta “a homogeneização de algumas características organizacionais que surgiram nos primeiros conselhos criados em grandes capitais” (Avritzer, 2010a, p. 33, grifo nosso). Conforme precisamente analisa o autor, “alguns elementos, tais como representação paritária da sociedade civil, existência de um plenário e decisões importantes tomadas em plenário, parecem ser elementos constantes da organização dos conselhos” (*ibidem*). Ou seja, o cientista político enfatiza a homogeneização, a consolidação e a generalização das características institucionais desses órgãos, a despeito de seu amplo espraiamento tanto em termos quantitativos quanto geográfico-territoriais. Sintetiza Avritzer (*idem*, p. 46-7): “podemos afirmar que nessas cidades já houve uma generalização e consolidação das formas de organização de conselhos surgidas no começo dos anos 1990 (Dagnino, 2002; Avritzer, 2004)”, entenda-se, surgidas (principalmente) a partir do “paradigma” e “modelo” dos conselhos de saúde, conforme ressaltado anteriormente.

Essa menção aos conselhos tem sua relevância não apenas para enfatizar a ideia do enraizamento institucional desses mecanismos e da homogeneização de suas características institucionais, mas também porque são essas IPs, em seu conjunto, que melhor podem fornecer os parâmetros bem como uma base de comparação com os referenciais empíricos que são objetos de estudo dessa pesquisa, os Conselhos Participativos Municipais.

Partindo-se então dos subsídios expostos até aqui, suficientes para a compreensão do que segue, indica-se que foram elaborados dois conjuntos principais de perguntas de pesquisa:

Primeiro, questionou-se se existiriam novidades no desenho institucional dos conselhos instituídos recentemente nas subprefeituras, após uma longa espera de 23 anos. Em caso positivo, indagou-se ainda: em que diferem das características *consolidadas e homogeneizadas* presentes na maior parte dos conselhos de políticas públicas que se espalharam pelo país justamente nesse período de espera? Sabendo-se que foram várias as tentativas de regulamentação desses fóruns

participativos regionais no passado, contendo diferentes propostas de formatos, em que o desenho institucional enfim implementado se distingue das proposições anteriores? Ainda, quais os fatores que explicariam essas diferenças? Em outras palavras e de forma sucinta: quais seriam as inovações instituídas pelos CPMs, se é que elas existiram, e quais fatores as explicariam?

O segundo conjunto de questões contém uma de cunho mais geral e abrangente e outra mais específica. A mais geral segue uma linha mais ou menos comum, em torno do que foi problematizado historicamente por várias pesquisas acadêmicas, sobre os distintos espaços participativos institucionais. Assim, de modo correlato a elas, trata-se de se questionar sobre os “limites” e as “possibilidades” dos CPMs enquanto mecanismos de participação, de controle social e de instrumento de “planejamento municipal”, em nível local, como se quer nas suas diretrizes, expressas nos atos normativos de sua criação (LOM, art. 9º, 55 e 143). Além dessa questão mais geral, interpelou-se também, em um plano mais específico, sobre o que os CPMs têm produzido nesses primeiros anos de seu funcionamento. Tal questionamento é congênere ao de um recente trabalho de G. Lavallo, Voigt e Serafim (2016)³. Modulando os termos para a presente pesquisa, indagou-se: o que esses 32 colegiados - formados exclusivamente por “representantes da população” - teriam produzido nessa primeira gestão (2014-5)? Quais seriam seus *outputs*?

Como hipótese para o primeiro conjunto de questões, sustenta-se que os CPMs são criados contendo originalidades em seu desenho institucional, que propiciam a ampliação dos perfis de atores que deles participam, em relação ao que *normalmente* se verifica no conjunto dos demais conselhos e ao que foi proposto no passado. De forma mais desenvolvida, com a criação dos CPMs foram introduzidas inovações no seu desenho institucional que, tomadas em seu conjunto, os diferenciam da maior parte dos conselhos existentes até então, dentre as quais: o caráter não setorial, e sim territorial; a escala de abrangência das atribuições, local (distritos e subprefeituras) e não municipal; a forma de recrutamento, dada exclusivamente por eleição facultativa e sem a necessidade de o candidato estar vinculado a qualquer “segmento” ou organização; a não

³ Como será visto em momento oportuno, tal questionamento é inspirado e de mesma natureza ao presente no recente artigo *O que fazem os conselhos e quando o fazem?* de Adrián G. Lavallo, Jéssica Voigt e Lizandra Serafim (2016). Nele, os autores focam na “produção decisória dos conselhos (*outputs*), e não [nos] seus efeitos sobre as políticas (*outcomes*), permitindo diagnosticar o que os conselhos estão de fato fazendo e quando o fazem; isto é, que decisões tomam e em que momento de seu ciclo de vida”. Assim, inscrevendo-se “nos deslocamentos mais recentes do debate sobre participação no Brasil [os autores] adota(m) uma estratégia metodológica diferente em relação à agenda da efetividade das IPs – mais conservadora, porém cognitivamente mais segura”. A partir dos primeiros resultados dessa agenda, eles argumentam: “quando aferida, a produção decisória revela padrões empíricos consistentes, que eventualmente animarão a elaboração de hipóteses informadas por conhecimento mais aprofundado acerca da variação na qualidade do trabalho dos conselhos” (*idem*, p. 611). Nesse aspecto, o presente trabalho coloca-se nessa esteira.

caracterização das instâncias como “híbridas”, uma vez que não há reservas de vagas para o segmento governo ou qualquer outro; a presença de imigrantes estrangeiros na composição dos colegiados. Considere-se ainda a reserva de 50% das vagas para mulheres (embora essa regra tenha se tornado válida somente a partir da eleição para a segunda gestão e tenha sido aplicada a partir de determinado momento para todos os conselhos da cidade). Há de se considerar também o que neste trabalho será designado como “atribuições agregadas”, as quais são funções que não estavam inicialmente previstas, mas que foram sendo requeridas dos conselheiros participativos eleitos, dentre elas, a integração no Conselho do Planejamento e Orçamento Participativo e no Conselho Municipal de Política Urbana e a competência demandada pelo Plano Diretor Estratégico de aprovação dos Planos de Bairros.

Argumenta-se que essas “atribuições agregadas” foram propiciadas, em grande medida, pelo contexto de expansão da “sanfona da participação”, ocorrido na gestão Haddad. Assim, sustenta-se também, em um segundo plano, que os CPMs têm figurado no centro de uma embrionária rede institucional participativa na cidade de São Paulo dadas suas capilaridades territorial e institucional. Em relação aos fatores que propiciaram tais inovações, argumenta-se que, em grande medida, estas tornaram-se possíveis devido: *i)* ao acúmulo, a sedimentação e a “consolidação” das experiências de conselhos ao longo do tempo no país, o que propiciou grande aprendizado daqueles que já lidavam com a questão; *ii)* aos novos atores que se fizeram presentes nos processos de aprovação e implementação dessa instância; e *iii)* às disputas dos partidos políticos em torno das concepções e práticas de participação, dadas em uma dinâmica pluripartidária de construção de consensos e resistências.

Adota-se como hipótese para o segundo conjunto de questões o argumento de que os CPMs têm desempenhado a função de fornecer diagnósticos dos problemas de escala microterritorial vivenciados no cotidiano dos moradores das diversas e internamente heterogêneas regiões da cidade. Assim perfazem um significativo papel em meio a uma “cidade em pedaços”: o de identificar e priorizar, *coletivamente, através de órgãos públicos*, os problemas cruciais e urgentes para a melhoria das condições e da qualidade de vida no nível local no dia-a-dia dos moradores; a despeito dos limites inerentes a esses espaços, associados, sobretudo, às fragilidades próprias das subprefeituras. Fragilidades estas decorrentes de um processo de descentralização longo, descontínuo, disruptivo e não consensual entre as distintas gestões executivas municipais encabeçadas pelos diferentes partidos políticos que administraram a cidade. Portanto, um processo errático em suas dimensões política, administrativa e financeira.

Faz-se necessário observar que, embora possam parecer triviais em um primeiro momento, um dos aspectos da importância desses “diagnósticos” reside no fato de que os tradicionais instrumentos de planejamento de políticas públicas e de planejamento municipal, que levam em consideração grandes agregados territoriais e demográficos ou sobretudo os aspectos técnicos, não têm sido capazes de captar a heterogeneidade do tecido sócio-espacial e os problemas vivenciados no cotidiano dos moradores da metrópole, haja vista sua persistência no tempo (Pedroso, 2003) e as reiteradas denúncias da ausência de gestão efetiva do território (Kowarick e Marques, 2011; Marques e Torres, 2005; Torres, 2005; Sposati, 2001).

Da perspectiva desse trabalho, mecanismos de participação dos moradores para o *planejamento local*, se séria e efetivamente levados em consideração nos processos de planejamento municipal e das políticas públicas, seriam instrumentos importantes para a melhoria da qualidade de vida das pessoas comuns, “de carne e osso”; algumas das quais travam verdadeiras batalhas cotidianas para a sobrevivência, que muitas vezes perpassam por dimensões distantes dos tradicionais instrumentos utilizados. Seriam importantes também ao se vislumbrar a possibilidade de se caminhar em direção ao “direito à cidade”, como “o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”, na formulação de Harvey (2012); e ao direito “à gestão democrática do espaço urbano”, como direito à participação dos seus habitantes na condução de seus destinos e como forma de planejar, produzir, operar e governar os territórios das *polis* modernas, conforme a elaboração difundida pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Seja como for, para finalizar, convém observar que, ainda que em seu incipiente processo de consolidação, a análise das atividades desempenhadas pelos CPMs permite apontar para a possibilidade de esses órgãos estarem promovendo “transformações moleculares”, na mesma acepção conferida ao termo pelo urbanista Orlando Santos Junior, isto é, transformações “tanto no que se refere à concepção e às práticas de planejamento, como na própria cultura de participação democrática” (Santos Junior, 2008, p. 136 *apud* Costa, 2011, p. 48).

FONTES, MATERIAIS, FERRAMENTAS E PROCEDIMENTOS

Para desenvolver a pesquisa proposta, a investigação partiu da observação *in lócu* de vários dos processos analisados. Tal procedimento iniciou-se desde a cerimônia de posse dos primeiros conselheiros eleitos, ocorrida em janeiro de 2014, e estendeu-se ao longo do desenvolvimento do estudo. Foram presenciadas várias reuniões dos conselhos participativos municipais, ordinárias e extraordinárias, em diferentes subprefeituras: Lapa, Butantã, Sé, Ermelino Matarazzo, Jabaquara,

Penha, Freguesia do Ó/Brasilândia, Santo Amaro e Pinheiros. Compareceu-se também em outros encontros e eventos relacionados à atuação dos conselheiros, promovidos em variados espaços, tais quais: de avaliação dos seis primeiros meses de atividades dos CPMs, organizado pelo mandato do vereador Pólíce Neto (PSD), ocorrida na Câmara dos Vereadores, em agosto de 2014, em que estavam presentes conselheiros de todas as regiões; de prestação de contas do subprefeito na Penha ao CPM; da Frente Parlamentar pela Democracia Direta, realizada também na Câmara; de reuniões do Ciclo Orçamentário Participativo, como na subprefeitura de M'Boi Mirim; reuniões do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo; dentre outros eventos.

Nessa fase preliminar, o intuito foi o de simplesmente assistir e observar como se davam as dinâmicas de atividades dos CPMs. Todavia, isso possibilitou colher “relatos de campo”, que aqui se configuram como fonte de informação e de pesquisa. Esses relatos, que não são entrevistas propriamente ditas, foram conversas informais ocorridas antes, durante ou após essas reuniões e eventos, cujo registro se constitui de anotações de campo, igualmente informais.

Associada às observações presenciais, o procedimento de investigação se estendeu também, de modo incremental, para o “monitoramento” de outras atividades, como os fóruns de discussão na internet, especialmente de *blogs* e páginas do *Facebook*. Dos 32 CPMs, pelo menos 20 deles possuíam, no período analisado, páginas nesta rede social digital ou algum *blog* (conforme depreende-se do *survey* realizado, descrito logo a seguir; *cf.* Anexo VI, Parte 3, Questão 7), além das páginas pessoais e individuais de muitos conselheiros. Acompanhou-se também notícias e artigos de opinião diversos, sobre os CPMs, divulgados na imprensa em geral, além de vídeos postados em canais *on-line* (como no *Youtube* ou no *site* da Câmara dos Vereadores - aliás, vários dos eventos e atividades supracitados possuem esse registro), conforme se pode conferir nas *Referências* deste trabalho.

A partir dessas incursões em campo, ainda em um momento prospectivo da pesquisa, foi elaborado e aplicado um *survey on-line*, através da ferramenta *LimeSurvey*⁴, com os objetivos de: *i)* traçar os perfis socioeconômicos dos conselheiros; *ii)* identificar os seus perfis dos vínculos associativos e das suas experiências prévias de participação; *iii)* compreender as práticas e atividades conselhistas, no que diz respeito à relação dos conselheiros com a população e com as

⁴ O *LimeSurvey* é um sofisticado *software* livre desenvolvido para aplicação de questionários através da *internet*. A ferramenta permite, por exemplo e dentre outros recursos, desenhar formulários com um complexo sistema de condicionamentos. Isto é, permite inserir perguntas que só aparecerão para o respondente de acordo com as respostas dadas nas questões anteriores. Esse é apenas um dentre os muitos refinados recursos da ferramenta. *Cf.*: <https://www.limesurvey.org/>.

subprefeituras. O questionário constituiu-se de três partes, uma para cada um desses objetivos. As perguntas foram “fechadas”, “semi-abertas” ou “abertas”⁵ (todas elas podem ser conferidas no *Anexo VI*). Ele foi enviado através do e-mail institucional da Secretaria Municipal das Relações Governamentais (SMRG) para “todos os conselheiros”⁶. Desse modo, foi “auto-administrado” por cada um dos respondentes.

No total, 231 conselheiros acessaram o formulário, dos quais 157 responderam por completo e o restante apenas parcialmente. Portanto, o número de respondentes (N) em cada questão variou. De modo ilustrativo, o N para a questão sobre a idade foi de 177, e o valor para a última questão (Questão 16, Parte 3) foi de 140. Nenhuma das questões foi obrigatória, assim sendo, os respondentes poderiam simplesmente optar por deixar alguma em branco. O número médio dos respondentes ficou em 173, correspondente a 15,2% do total de eleitos e a 27% *dos presentes nas reuniões no biênio 2014-5* (considerando a média de presença encontrada por essa pesquisa conforme será visto).

É válido aqui argumentar que, se a amostra não pode ser rigorosamente considerada como estatisticamente válida, dada a ausência de critérios mais específicos para sua delimitação (*cf.* nota 7), como se poderia objetar, sustenta-se que ela corresponde a uma razoável abrangência, considerando-se especialmente que o *survey* foi capaz de abarcar todas as regiões da cidade e que, associado às outras fontes, materiais e procedimentos, atendeu ao que o estudo almejou. Ciente das

⁵ Para citar aqui alguns exemplos de cada um desses casos, as questões “fechadas” foram algumas como “Escolaridade”, “Faixa de idade”, “Sexo”, “Ocupação/Área de atuação profissional”. As opções de respostas serão vistas no transcrito do texto. Um exemplo de pergunta “semi-aberta” é a Questão 1 da Parte 2: “Durante os 2 anos (2012-2013) anteriores a sua posse no CPM, você participou de algum grupo ou organização? Poderia especificá-lo(s)? Favor digitar nas caixas de texto”. Esta pergunta era seguida de opções múltipla-escolha, isto é, o respondente poderia escolher mais de uma opção, sendo cada uma delas seguida de uma caixa de texto “aberta”, em que o respondente poderia digitar (ou não) o nome do grupo ou organização. A maior parte das perguntas “fechadas” e “semi-abertas” continham a opção “Outros” ou “Nenhuma das respostas/Desejo escolher outra opção”, através das quais os respondentes contavam com a opção de incluir quaisquer dados. Como pergunta “aberta” - aproveitando o ensejo para melhor explicar algumas características do *LimeSurvey*, vale-se aqui do seguinte exemplo -, foi perguntado: “A favor de que grupo de pessoas ou entidades você trabalha como conselheiro/a?”. A resposta nesse caso era totalmente aberta. Ao respondê-la, abria-se uma subquestão (condicionada) com a pergunta fechada: “Você se considera representante deste grupo de pessoas ou entidades?” As opções de respostas eram as seguintes: “Sim”/“Não”/“Não sei”/“Não responder”. Com exceção da opção “Não responder”, cada uma delas abria ainda outra subquestão diferente. Ao responder “Sim”, a pergunta subsequente era: “Por que você se considera representante?”. Ao responder “Não” ou “Não sei” a pergunta que seguia era: “O que você entende por representação política?”. Assim, possibilitou-se aos respondentes, que assim o desejassem, justificarem suas respostas. Cabe ressaltar que, antes de enviar o questionário em sua versão final, foram realizados alguns pré-testes com conselheiros, cujos contatos foram obtidos em campo, que se voluntariaram a respondê-lo. *Cf.* Anexo VI.

⁶ Como será visto, os CPMs foram vinculados à Secretaria Municipal das Relações Governamentais (SMRG). Este é o único órgão que detinha a lista completa dos contatos dos conselheiros de todas as subprefeituras. Dada a justificada política de privacidade, a SMRG não poderia fornecer tais dados. Porém, ela se prontificou a encaminhar o e-mail com o link do *survey* para todos os conselheiros, depois das devidas autorizações formalmente protocoladas para tanto. Assim, foi tomada a decisão de encaminhar o *survey* através da SMRG, apesar do risco de a pesquisa ser vista como sendo “do governo” e não uma pesquisa acadêmica, embora o e-mail de apresentação deixasse bastante claro do que se tratava.

limitações de questionários *on-line*⁷, tais como relacionadas ao controle da amostra, a dificuldade de acesso para alguns e de interpretação de questões mais complexas para outros (nesse caso, não apenas em razão de ser *on-line*, mas também de ser auto-administrado), a opção por esta modalidade de *survey* se deu por variados fatores, como a economia de tempo (tanto para a aplicação do questionário quanto para a tabulação e sistematização dos dados) e o menor custo (uma vez que para obter a quantidade e abrangência territorial de respostas aqui atingidas, em uma modalidade de coleta *in loco*, presencial/pessoal, eles seriam exponencialmente maiores).

Todavia, além das observações e monitoramento do campo e da aplicação do *survey*, foi realizada ainda uma extensa análise documental de decretos, portarias, leis, projetos de lei (em alguns casos incluindo suas justificativas e pareceres), projetos de lei orçamentária, planos de governo, programas de metas, dentre outros atos normativos e oficiais. Foi abarcada de modo especial a análise das *atas das reuniões dos CPMs* e seus *regimentos internos*: todos acessíveis através do *site* oficial do Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC). Nesta pesquisa foi utilizado o *Diário Livre*⁸, uma ferramenta *on-line* desenvolvida por uma parceria entre a *Controladoria Geral do Município* e o *Colaboratório de Desenvolvimento e Participação*, ligado à Universidade de São Paulo (USP). Pelo *Diário Livre* é possível acessar documentos oficiais publicados no DOC em diversos formatos de arquivos, mais acessíveis e manuseáveis. Por meio dessa ferramenta foram encontrados os regimentos internos de todos os colegiados e mais de 600 atas de reuniões para o biênio considerado. Parte das averiguações e consultas aos documentos foi realizada com o auxílio do *software* N-vivo, desenvolvido para análises qualitativas.

Outra importante fonte de informação foram as 11 entrevistas semiestruturadas realizadas com atores relevantes nos processos investigados, como dois ex-coordenadores dos CPMs na SMRG, um ex-coordenador do Orçamento Participativo na gestão Marta Suplicy, o vereador autor das emendas de criação dos CPMs, pessoas da sociedade civil que estiveram envolvidas com a questão, como um dos coordenadores do Instituto Pólis, o coordenador do Grupo de Trabalho Democracia Participativa da Rede Nossa São Paulo, dentre outros. Além dessas, foram utilizadas

⁷ Há diversos estudos específicos sobre esses pontos. Frequentemente se apontam como principais desvantagens: dificuldade no controle amostral; percepção do *e-mail* do *survey* como *spam*; falta de habilidade dos respondentes; dependência dos recursos tecnológico e da internet; impessoalidade da pesquisa; baixa taxa de respostas. Em contraposição, como vantagens se apresentam: alcance global; economia de tempo; baixo custo; flexibilidade no preenchimento para o respondente (tempo, local, etc); menor erro no fluxo das questões; acompanhamento imediato do campo e agilidade na tabulação dos dados.

⁸ Disponível em: <http://devcolab.each.usp.br/do>

ainda outras entrevistas, de interesse para o estudo, realizadas por terceiros e divulgadas na imprensa (rádios, jornais, *blogs*, etc.), conforme consta nas *Referências*.

Com o desafio de examinar um objeto até então novo para a literatura acadêmica, isto é, sobre o qual ainda inexistem estudos mais aprofundados, além de incipiente em sua concretude e processo de consolidação, o estudo se pautou em grande medida por meio da análise indutiva dos dados colhidos e sistematizados a partir dessas múltiplas fontes, materiais, ferramentas e procedimentos ora descritos, mas não só. Ressalta-se que, além dessa seção, outras “notas metodológicas” ainda serão oportunamente fornecidas no decorrer e desenvolvimento do estudo. Tal opção se deu com o intuito de tentar aproximar e facilitar o acesso do leitor às fontes e procedimentos presentes na construção dos dados fornecidos e utilizados no transcorrer do (longo) texto.

Para finalizar, sinaliza-se que, do ponto de vista teórico, este estudo não adota uma única abordagem teórico-metodológica (*stricto sensu*), com as vantagens e desvantagens que tal opção possa incorrer. Nesse plano, a investigação e a construção da análise se deram, principalmente, por meio de intenso diálogo e interlocução, com um forte *viés processual, histórico e heurístico*, com um já tradicional campo de estudo da Ciência Política brasileira, que ao longo dos anos veio estudando muitos dos vários processos de participação social e de construção democrática no país. Essa discussão bibliográfica se deu de modo especial com os estudos que tratam dos processos de participação institucional em São Paulo (*cf.* nota 1) e de descentralização na cidade (*cf.* nota 2).

ESTRUTURA DA TESE

Este trabalho encontra-se estruturado em 5 capítulos. Como o itinerário de seu percurso é bastante longo, de saída assinala-se que as hipóteses acima apresentadas serão plenamente exploradas nos dois últimos. Assim, o leitor imbuído de maior interesse em iniciar a leitura por esses pontos pode optar por fazê-lo sem maiores prejuízos, uma vez que cada capítulo deverá conter os subsídios teóricos e empíricos para sua plena e integral compreensão. Não obstante essa “dica”, fica também o registro de que não são menos importantes os fenômenos históricos, processuais e contextuais além dos subsídios teóricos levantados aos longos dos *Capítulos 1, 2 e 3*. Muito pelo contrário, eles fornecem amplo e profundo substrato - a história política dos processos analisados ou, em outros termos, a análise das disputas por concepções de descentralização e de participação

local/territorial em São Paulo -, tornando assim o terreno mais fértil para o melhor entendimento da tese como um todo.

O *Capítulo 1* tem por objetivo examinar os processos de descentralização intramunicipal e de criação das subprefeituras. As trajetórias desses processos guardam estreita relação com a dos objetos de estudo da pesquisa. A investigação se estende até o período mais recente, o da gestão Haddad (PT, 2013-6). Beneficiando-se de estudos diversos sobre a capital paulista, será demonstrado que os problemas estruturais da cidade, desde longa data, deixaram marcas indeléveis e profundas no tecido social urbano, não obstante sua crescente heterogeneidade socioeconômica. A flagrante complexidade aponta para os grandes desafios de gestão de uma metrópole “em pedaços” (Sposati, 2001). Justamente procurando um modelo de gestão que poderia ser mais eficaz para um território de elevada densidade populacional, altamente fragmentado no que diz respeito à oferta de infraestrutura e serviços públicos, além de desigual do ponto de vista socioeconômico, é que se optou pela descentralização intramunicipal. Decisão esta consubstanciada em diversos artigos na Lei Orgânica do Município. Tomando a descentralização como um processo e constituída de distintas dimensões (política, administrativa e financeira), questionou-se como se construíram e quais as trajetórias delas: como tem sido o processo de escolha dos subprefeitos? Quais tem sido as competências das subprefeituras? Quais tem sido os montantes de recursos orçamentários destinados a elas? No capítulo também será visto como as distintas trajetórias da descentralização intramunicipal e da participação local/territorial se entrecruzaram em vários momentos. A discussão do capítulo como um todo pretende fornecer uma sólida base teórica e empírica sobre o *locus* de atuação dos Conselhos Participativos Municipais e apresentar os desafios de gestão territorial e para o “planejamento local”, no contexto de uma metrópole “em pedaços”.

No *Capítulo 2*, os objetivos são traçar um panorama da trajetória de criação de conselhos gestores (em geral) na cidade de São Paulo, estendendo o exame até o período mais recente, e apresentar a arquitetura da participação institucional, esquematizando um panorama da configuração das instituições participativas na gestão Haddad. O intuito primordial neste caso é fornecer uma perspectiva processual e histórica da criação de conselhos na cidade e, ao mesmo tempo, o de apresentar a conjuntura e o contexto mais imediatos, no que diz respeito às políticas participativas institucionais municipais, em que os Conselhos Participativos Municipais foram institucionalizados e experimentados. Argumenta-se e demonstra-se que houve uma expansão da “sanfona da participação” institucional na gestão Haddad, embora ela possa ser caracterizada como menos ‘movimentalista’ em relação às gestões petistas anteriores. Nas considerações finais do

capítulo, discute-se em que medida esses mecanismos institucionais, construídos ao longo de mais de duas décadas, apresentam (ou não) “sinais de esgotamento”, quais seriam tais sinais e como eles se apresentam ou não no período mais recente no município de São Paulo. Portanto, problematiza-se as *nuanças* do caso estudado, simbolicamente aqui representadas pelo contraste das palavras (e ideias contidas nelas) “expansão” e “esgotamento”.

No *Capítulo 3* aborda-se o histórico da apresentação de propostas de criação de conselhos nas subprefeituras, o que se deu por meio da apresentação de diversos projetos de lei (PLs) na Câmara dos Vereadores. Diferentes concepções e modelos de conselhos territoriais locais (ou distritais) sugeriram ao longo do tempo, apresentados por diferentes atores políticos, desvelando uma dinâmica pluripartidária. Os diferentes desenhos institucionais que foram sendo propostos são apresentados com o intuito de se traçar um paralelo, ainda que de forma indireta e não sistemática, com o desenho institucional dos mecanismos enfim instituídos, em 2013. No capítulo ainda discute-se o contexto em que foi apresentada e sancionada, no governo Suplicy (PT, 2001-4), a lei que “dispõe sobre a criação, composição e funcionamento do Conselho de Representantes (CRs)” (Lei 13.881/2004). O PL que a originou foi proposto pelo IEA-USP, em 2001, mas sofreu fortes modificações pela Câmara durante seus quase três anos de tramitação, sendo desfigurado ao final. A análise longitudinal e retrospectiva do processo permite evidenciar que tanto os consensos quanto as resistências à aprovação de tais conselhos se deram em uma dinâmica pluripartidária. Os CRs foram aprovados, mas não implementados. Logo no início da gestão de José Serra (PSDB), eles foram “impugnados” através de liminar impetrada pelo Tribunal de Justiça Estadual de São Paulo, ao apresentar Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Após isso, inaugurou-se um intenso período de lutas de diversos atores da sociedade civil por sua concretização. Entre tais estão a Rede Nossa São Paulo (especialmente por meio de seu Grupo de Trabalho Democracia Participativa), o Instituto Pólis, a Pastoral Fé e Política da Arquidiocese de São Paulo e a Escola de Governo de São Paulo, dentre outras organizações, movimentos sociais e cidadãos que se articularam em torno do Comitê Pró-Conselhos de Representantes. Encerrando o capítulo apresenta-se o contexto da aprovação, lançamento e efetiva criação dos CPMs já no governo Haddad.

Dado o conjunto dessas variáveis históricas, políticas e contextuais trabalhadas nesses três primeiros capítulos, caberá ao *Capítulo 4* aprofundar os aspectos da variável “desenho institucional” dos órgãos que se tornaram realmente existentes no âmbito das subprefeituras, depois de uma longa espera de mais de duas décadas. Como as questões principais deste capítulo e a

respectiva hipótese de pesquisa já estão expostas nessa *Introdução*, em seção precedente, menciona-se aqui apenas que nele são tratados, em um primeiro momento, alguns dos aspectos das características gerais dos desenhos institucionais que *normalmente* se verificam no conjunto dos conselhos, no nível municipal, que foram sendo criados no pós-CF/88. Características essas, *consolidadas e homogeneizadas*, solidamente registradas pela literatura acadêmica no decorrer do tempo. Após isso, examina-se diversos pontos sobre os CPMs que melhor iluminam a hipótese, dentre os quais: *i)* os aspectos gerais do seu desenho institucional; *ii)* as estruturas internas e a autonomia dos colegiados; *iii)* as “atribuições agregadas”; *iv)* o modo como se organizaram as eleições por toda a cidade para esses conselhos distritais; *v)* como se deu a votação (em eleições diretas, facultativas e secretas); *vi)* quantos e quem foram os candidatos e por quais motivos se candidataram; *vii)* quais foram os perfis socioeconômicos, participativos e associativos daqueles que se elegeram, dentre outros pontos. Enfim, pretende-se com o conjunto de elementos levantados e examinados buscar fornecer um panorama de análise que permita melhor compreensão do fenômeno estudado.

No *Capítulo 5* procurou-se compreender e demonstrar quais foram algumas das atividades desempenhadas pelos CPMs no transcorrer da primeira gestão. Tal proposta trata de analisar os 32 colegiados enquanto “instituições participativas” e em seu conjunto, a partir das perguntas já expostas oportunamente. Em sua primeira seção explora-se as premissas teóricas e empíricas que embasam a análise. Na segunda, aborda-se os limites específicos e particulares dos conselhos das subprefeituras, a saber: *i)* as fragilidades do processo de descentralização intramunicipal, conforme sustentado na hipótese; *ii)* a falta de apoio técnico para o melhor desenvolvimento de suas atividades, bem como as falhas nos processos de capacitação e comunicação; *iii)* e os limites internos dos colegiados, onde ressalta-se os conflitos inerentes e esperados ao se tomar como pressuposto teórico a heterogeneidade da sociedade civil. Essa última análise é particularmente interessante ao se ter sob a lente um referencial empírico que é um fórum composto exclusivamente por representantes da “sociedade civil”, com ecléticos perfis associativos e participativos. A terceira seção empenha-se em tratar dos diversos aspectos das atividades, trabalhos e procedimentos em que se envolveram os colegiados, incluindo-se aí o que aqui se chamou de diagnósticos dos problemas de escala microterritorial, conforme sustentado na hipótese. Metodológica e operacionalmente, a investigação pauta-se, sobretudo, mas não somente, pela análise das seguintes ações (*outputs*) dos CPMs: *i)* as decisões sobre os projetos prioritários do Plano de Metas, inseridas nos ciclos orçamentários participativos, a serem inclusos nas Leis

Orgânicas Anuais; *ii*) a decisão sobre a destinação da verba do Fundurb, em 2014; *iii*) o uso e destinação dos recursos da “dotação 2803”. Esses três pontos são averiguados e demonstrados, sistemática e concisamente (Tabelas 12, 13, 14 e 15), para cada um dos 32 colegiados, com a finalidade de tentar demonstrar quais têm sido algumas das atividades desempenhadas pelos CPMs ou seus *outputs*.

Por fim, nas *Considerações Finais* desse estudo resgata-se e sintetiza-se os principais pontos das análises de cada capítulo; deve-se também fazer algumas recomendações para o fortalecimento das instâncias, à luz de certos problemas aqui levantados; e, finalmente, aponta-se para novas agendas de pesquisa envolvendo o referencial empírico em foco, os processos de descentralização e da participação institucional da cidade de São Paulo, que, apesar dos limites e contradições, vivenciou forte expansão no quadriênio 2013-6.

CAPÍTULO 1. DESCENTRALIZAÇÃO E SUBPREFEITURAS EM SÃO PAULO: DESAFIOS DA GESTÃO INTRAMUNICIPAL NO CONTEXTO DE UMA METRÓPOLE

Pelo menos desde o último quartel do século XX, a cidade de São Paulo tem sido marcada por constantes e intensas transformações. Algumas das características registradas pelos estudos acadêmicos pioneiros sobre as dinâmicas socioeconômicas, espaciais e políticas da capital paulista, especialmente aqueles realizados no decorrer dos anos 1970, têm sofrido mutações na passagem do século, seja do ponto de vista empírico, dadas as transformações concretas no tecido urbano e as novas lentes metodológicas usadas para observá-lo, seja do ponto de vista teórico/normativo, dadas as ressignificações no campo teórico-conceitual das pesquisas desenvolvidas mais recentemente.

Com efeito, ao mesmo tempo em que persistem diversos problemas antigos e estruturais, como as “espoliações urbanas” (Kowarick, 1979) ou os processos de periferização (Bonduki e Rolnik, 1982), entre outros, surgem fenômenos relativamente mais recentes como os problemas da violência, os desafios da mobilidade viária e do transporte público ou mesmo o fenômeno internacional da imigração estrangeira, que recentemente tem se transfigurado na dramática crise dos refugiados, entre outros inumeráveis percalços que assolam o cotidiano das pessoas em dinâmicas que vêm “deslocando” e “recolocando” as desigualdades e as injustiças sociais “em um ambiente de crescente heterogeneidade” (Kowarick e Marques, 2011, p. 98; Moya, 2011). Tais mutações, conjugando a persistência de velhos e novos problemas e consideradas as progressivas inflexões de ambos, apontam para a alta complexidade dos objetos de estudo circunscritos à capital paulista.

Um imenso arcabouço de pesquisas e publicações há décadas busca aprofundar os conhecimentos sobre os mais diversos aspectos da cidade, de sua região metropolitana, assim como de suas transformações ao longo do tempo. O conhecimento produzido tem contribuído sobremaneira para a compreensão cada vez mais acurada de diversos aspectos da realidade do município (ou pelo menos de fragmentos dela), embora nem sempre isso seja inteiramente possível e nem tarefa fácil. Como destacam diversos pesquisadores, dentre eles Aldaíza Sposati (2001, p. 20), “conhecer a complexidade de São Paulo é tarefa que precisa de empenho coletivo”.

Com o intuito de contextualizar historicamente os referenciais empíricos desse estudo e os processos nos quais eles estão inseridos, e de enquadrá-los na proposta de análise a ser desdobrada neste capítulo, nessa seção pretende-se resgatar determinados aspectos que acompanham e refletem algumas das transformações concretas ocorridas na cidade. Não se trata de empreender balanços

exaustivos de todos os temas que serão tangenciados e abordados até porque há excelentes pesquisas e publicações - de urbanistas, arquitetos, geógrafos, demógrafos, sociólogos, antropólogos, ambientalistas etc. - que o fazem com muita competência e de modo muito mais completo do que seria possível aqui. Veja-se, por exemplo, os trabalhos desenvolvidos no âmbito do interdisciplinar Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Em que pese a ressalva, será buscado – do ponto de vista julgado interessar à Ciência Política e, no interior dessa, mais particularmente ao campo de estudos sobre as *instituições participativas e construção democrática* – investigar problemas que permitam posteriormente melhor desenvolver, interpretar e testar as hipóteses levantadas.

O percurso das pesquisas e trabalhos acadêmicos sobre São Paulo é bastante amplo e diversificado. Há diversos balanços bibliográficos já produzidos sobre a trajetória da literatura.⁹ Beneficia-se aqui do trabalho de Maria Encarnación Moya (2011), pesquisadora do CEM. A autora, em capítulo de livro intitulado *Os estudos sobre a cidade: quarenta anos de mudança nos olhares sobre a cidade e o social*, fornece uma intensa “retrospectiva” do “percurso de pesquisas e trabalhos intelectuais sobre a metrópole” (*idem*, p. 25), resgatando desde os primeiros trabalhos produzidos no âmbito do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Tais estudos foram inicialmente estruturados a partir dos temas da “pobreza” e da “desigualdade social”, as quais foram explicadas na chave da “exploração”, inspirados no marxismo estruturalista e nas problemáticas das classes sociais e das relações sociais de produção. Naquele momento, dentre o conjunto de trabalhos produzidos¹⁰, o livro *São Paulo, 1975: crescimento e pobreza* (1976) torna-se uma espécie de síntese e balanço dos debates daquela década. Propondo uma visão integrada das condições de vida por meio de análises histórico-estruturais, conforme bem relata Moya (2011, p. 27), “o conjunto de estudos reunidos no livro demonstrava a disparidade entre a enorme pujança econômica da metrópole e as precárias condições salariais e de trabalho da maioria dos trabalhadores”, cujas condições de vida refletiam

⁹ Dentre as publicações mais recentes, as *Introduções* dos livros *São Paulo: novos percursos e atores* (2011) e *A metrópole de São Paulo no século XXI* (2015), assinadas respectivamente por Lúcio Kowarick e Eduardo Marques (2011) e Eduardo Marques (2015), juntamente com o trabalho de Moya (2011) citado no texto, fornecem um panorama ao mesmo tempo conciso e satisfatório dos principais estudos sobre São Paulo e dos problemas por eles abordados, além de indicarem seus desdobramentos mais recentes.

¹⁰ Moya menciona algumas das principais obras produzidas no período, dentre as quais: Singer, Paul Israel. *Economia política da urbanização: ensaios*. Editora Brasiliense, 1973; Oliveira, Francisco. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Editora Vozes, 1973; Kowarick, Lúcio. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. Paz e Terra, 1975; Kowarick, Lúcio. *A espoliação urbana*. Editora Paz e Terra, 1980; Maricato, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. Editora Alfa-Ômega, 1979; Taschner, Suzana P.; Mautner, Yvone. *Habitação da pobreza: alternativas de moradia popular em São Paulo*. USP: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1982.

as desigualdades econômicas existentes expressas na expansão dos bairros periféricos carentes de infraestrutura e de serviços.

Nos anos 1980, quando já se encontravam em cena “novos” atores sociais, organizados desde a década anterior (Sader, 1988), elementos culturais e simbólicos foram incorporados às análises, em grande medida a partir da influência de autores como o historiador inglês E. P. Thompson. Com a nova conjuntura econômica e a progressiva abertura política-institucional, uma espécie de atualização do livro “*São Paulo: 1975*” foi produzida. Trata-se da igualmente emblemática obra *São Paulo: trabalhar e viver* (1989) (Moya, 2011, p. 28-30). Resumindo-a em traços gerais, nela são abordadas as maneiras como as classes populares reproduziam seus modos de vida no cotidiano, indicando a persistência do modelo econômico que reiterava as desigualdades. A essa altura aparecem temas emergentes à época como o problema da violência urbana, as questões ambientais ligadas aos problemas de moradia, a terceirização e incorporação das famílias no mercado informal de trabalho¹¹.

A análise empreendida por Eunice Durham (*apud* Moya, 2011, p. 29), naquele período, demonstrava que o papel da família enquanto unidade de reprodução, de consumo e de renda era estratégico para o projeto de mobilidade social. Através da inserção de seus membros no mercado de trabalho, inclusive das mulheres em condições bastante precárias, era possível vislumbrar melhores condições de vida, indicavam os analistas. Tal projeto de mobilidade também contava e dependia do processo de urbanização, na medida em que as famílias eram paulatinamente alcançadas pela infraestrutura (ainda que precária), pela oferta de serviços e de equipamentos urbanos. Isso, por um lado. Por outro, “a ação coletiva dirigida ao governo local para pressionar por melhorias também era estratégica, e possível em virtude da existência de redes de sociabilidade baseadas na *proximidade*” (*ibidem*, grifo nosso).

Este ponto é importante pois sinaliza que naquele momento histórico *o governo local* já era em alguma medida percebido como promotor da urbanização, o *locus* de reivindicação da população. Foi a partir das ações *locais*, neste sentido específico ora conferido, que os primeiros conselhos gestores das Unidades Básicas de Saúde foram criados, ainda nos anos 1970, e as

¹¹ Além do citado livro, algumas das principais publicações do período, citadas por Moya (2011), são: Durham, Eunice Ribeiro. *Movimentos sociais: a construção da cidadania*. Novos estudos CEBRAP, v. 2, n. 10, 1984; Durham, Eunice. *A sociedade vista da periferia*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 1, n. 1, 1988; Sader, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988; Paoli, Maria Célia; Sader, Eder; Telles, Vera da Silva. *Pensando a classe operária: os trabalhadores sujeitos ao imaginário acadêmico*. Revista brasileira de história, v. 3, n. 6, p. 129-149, 1983; Lopes, Juarez Rubens Brandão; Gottschalk, Andrea. *Recessão, pobreza e família: a década pior do que perdida*. São Paulo em Perspectiva, v. 4, n. 1, p. 100-109, 1990.

reivindicações por melhorias na qualidade de vida foram organizadas pela iniciativa de diversos movimentos, capitaneados pelos sanitaristas e movimentos de bairro (Singer, 1981; Sader, 1988; Neder, 2001, entre outros), assunto que ainda será retomado em diversas ocasiões e sob diferentes perspectivas.

Na década de 1990, muitos dos temas debatidos anteriormente passaram a ser teoricamente ressignificados (Moya, 2011, p. 30-2)¹². Dentre os fatores para tanto estão o contexto político-econômico, com destaque aos embates em razão do aprofundamento do neoliberalismo e das aceleradas transformações econômicas ocorridas, e o diálogo mais estreito que os pesquisadores brasileiros intensificaram com as agendas acadêmicas americana e europeia dos estudos urbanos e das políticas públicas. Entram nas agendas de pesquisas nacionais termos tais como “polarização”, “fragmentação”, “apartheid” e “vulnerabilidade social”. Contudo, o principal conceito incorporado foi o de “exclusão social”, calcado na tradição sociológica francesa “a qual compreende o fenômeno da integração social baseada nos conceitos ‘solidariedade’ e ‘coesão social’”, conforme bem explica Moya (*idem*, p. 31). Trata-se de uma abordagem abrangente que passou a considerar pobreza e desigualdades sociais como “fenômenos multidimensionais, dinâmicos e relacionais, com destaque para os ‘laços sociais’ em termos comunitários, societários e institucionais, incluindo-se o território como dimensão e perspectiva de análise sobre a exclusão social” (*ibidem*, grifo nosso).

Com a crescente sofisticação metodológica e a exigência de maior acurácia nas análises por parte do próprio campo de estudo e dos pesquisadores nele envolvidos, a dimensão sócio espacial, leia-se, territorial, foi ganhando cada vez mais centralidade, e as unidades de análise se tornaram cada vez menores. Os estudos passaram a lidar “com uma escala menor, isto é, com o nível intramunicipal ou intradistrital, o que aproxima mais suas análises da realidade concreta dos territórios” (Moya, 2011, p. 33). As dicotomias centro-periferia, pobres e não-pobres (entre outras) começaram a ser ressignificadas em alguma medida. Não que elas tenham sido abandonadas, deixando de ter poder de explicação ou se esgotado completamente, mas, fundamentalmente, se tornaram objeto de debates. Emergiu o entendimento de que elas ocultavam a diversidade e

¹² São citadas por Moya (2011) as seguintes referências: Faria, Vilmar Evangelista. *Social exclusion in Latin America: An annotated bibliography*. International Institute for Labour Studies, 1994; Vêras, Maura Pardini Bicudo [et al.]. *Por uma sociologia da exclusão social: o debate com Serge Paugam*. São Paulo: Educ, 1999; Vêras, Maura Pardini Bicudo. *Hexápolis: desigualdades e rupturas sociais em metrópoles contemporâneas*. São Paulo: Educ e Cortez, 2004; Kowarick, Lúcio. *Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. Estados Unidos, França e Brasil*. RBCS, v. 18, n. 51, 2003; Martins, José de Souza. *A sociedade vista do abismo*. Petrópolis: vozes, 2002; Telles, Vera da S. *Pobreza e cidadania: figuras da questão social no Brasil moderno*. Telles, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo, Editora 34, 2001.

heterogeneidade do tecido social nos territórios, “perdendo capacidade de traduzir a realidade” (*idem*, p. 32-3).

Esta tendência em adotar análises multidimensionais e socioespaciais com metodologias georreferenciadas abordando pequenas escalas de análise foi intensificada nos anos 2000 e se mantém atualmente ¹³, tornando as análises mais complexas e produzindo olhares e posicionamentos multivariados, mas não necessariamente excludentes, sobre o tecido social e espacial da metrópole. Não obstante, se de um ponto de vista as análises da escala microterritorial ganharam centralidade, de outro, é necessário mencionar (ainda que de passagem) que também surgiu um conjunto vasto de literatura investigando a dimensão territorial da capital paulista em sua macro escala, isto é, olhando para sua região metropolitana. Essas discussões estão ligadas, em muitos casos, a agendas de pesquisas internacionais voltadas a pensar as grandes cidades globais e os fluxos financeiros internacionais (Moya, 2011, p. 33-5). Aliás, vale mencionar, mas sem querer entrar neste debate, para muitos “São Paulo é cidade mundial, nacional, mas quase nada cidade distrital, cidade local” (Sposati, 2001, p. 136).

Moya (2011) avança em seu balanço bibliográfico apontando diversos outros desdobramentos e ramificações dos estudos mais recentes sobre a metrópole, alguns dos quais retomam os temas “clássicos” sob novas perspectivas e olhares; outros trazem abordagens comparativas com outras capitais do país e do mundo; há ainda os que tratam, por exemplo, dos fenômenos da condominização, da “sociabilidade da evitação”, da sociabilidade nas áreas periféricas através da análise das “redes de relações” com as demais áreas da cidade, entre outros temas. Enfim, a abrangência dos estudos e dos problemas concretos por eles abordados é bastante ampla e Moya (2011) é capaz de fornecer um panorama significativo disso.

Para o que aqui mais interessa, torna-se necessário considerar que, a despeito dos problemas enfrentados pela população paulistana ao longo das últimas décadas, Kowarick e Marques fazem uma consideração importante de que as desigualdades de acesso a equipamentos e serviços tiveram

¹³ Sobre esse ponto, vale citar alguns dos estudos pioneiros que adotaram as metodologias georreferenciadas e que serviram de base para análises contemporâneas mais sofisticadas: Sposati, Aldaiza. *Mapa da exclusão/inclusão social*. São Paulo: EDUC/PUC, 1996; *Mapa da vulnerabilidade social da população da cidade de São Paulo*. São Paulo: Sesc-SP, 2004; SEADE. *Índice paulista de vulnerabilidade social*. Atualmente o site oficial da prefeitura de São Paulo, Infocidade (<http://infocidade.prefeitura.sp.gov.br>), compila e disponibiliza *on-line* todos estes indicadores, além de uma série de outros. Outras ferramentas georreferenciadas também foram desenvolvidas mais recentemente para análise de outros indicadores, como o *Mapa da violência* (<http://www.mapadaviolencia.org.br/>; <http://infograficos.estadao.com.br/cidades/criminalidade-bairro-a-bairro>), entre diversos outros.

relativa redução e que as políticas de infraestrutura se disseminaram em alguma medida no período mais recente. Todavia, conforme indicam:

embora as desigualdades de acesso a equipamentos e serviços tenham se reduzido, e o desenvolvimento de políticas de infraestrutura de corte republicano tenha se disseminado, *a cidade se ressentiu fortemente de políticas de gestão efetiva do território* que possam influenciar os padrões de segregação social no espaço (Kowarick e Marques, 2011, p. 15, grifo nosso).

Dessa perspectiva, as agendas de pesquisa mais recentes têm se voltado, em parte, a entender quais os fatores e em que medida eles contribuíram para a relativa redução da desigualdade de acesso nos termos apontados; eles certamente são multivariados. Diversas agendas têm concentrado esforços para a compreensão do processo de implementação de políticas públicas, por sua natureza setorializada, o que tem revelado resultados bastante instigantes.

Reconhecendo os avanços dessas pesquisas, não obstante, o presente estudo adota outro caminho, o de investigar e discutir se, e em que medida, *o processo de descentralização intramunicipal* tem contribuído para enfrentar os desafios de “gestão efetiva dos territórios” e, conseqüentemente, de resolução dos problemas locais, inter-setoriais, vivenciados pelos cidadãos em seu cotidiano. Em outras palavras discutir os temas da descentralização, da criação das subprefeituras em São Paulo e “os desafios da gestão intramunicipal no contexto de uma metrópole”, que envolve a dimensão territorial ou, para usar termos que aqui serão considerados, microterritorial, de “pedaços da cidade” e sua heterogeneidade.

1.1 PEDAÇOS DE CIDADE, SEUS IDH-MS, CONDIÇÕES DE VIDA E HETEROGENEIDADES SOCIOESPACIAIS

No “livro-mapa” *Cidade em pedaços*, Sposati (2001) apresenta um extenso levantamento sociodemográfico dos serviços e da infraestrutura urbana em São Paulo como um retrato do início dos anos 2000, sob um passado caótico. Após as gestões malufistas conservadoras da década anterior, a autora sustenta, em linguagem sempre provocativa, que “o dilaceramento atinge, ao mesmo tempo, forma e conteúdo” (Sposati, 2001, p. 11-2). Para a pesquisadora do Centro de Estudos das Desigualdades Socioterritoriais e professora da PUC-SP (também ex-vereadora de São Paulo, ex-secretária de Administrações Regionais no governo de Luiza Erundina e ex-secretária de Assistência Social no governo de Marta Suplicy), as grandes obras urbanas, durante a década de 90, como os túneis, pontes e viadutos de “alta modernidade”, “desenhados por Berrinis, Farias Limas”, varreram para debaixo de um tapete a heterogeneidade da cidade (*ibidem*).

O citado livro de certa forma consiste em um complemento de dados de outro trabalho desenvolvido sob coordenação de Sposati: o *Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo*. Esse trabalho se tornou bastante conhecido e versa sobre a construção de uma escala que permite classificar as áreas e setores populacionais da cidade pela “disparidade entre os distritos com a mais favorável situação de inclusão e com a mais grave condição de exclusão” (Sposati, 1996, p. 29), a partir de uma sofisticada (à época) metodologia própria, que teve como inspiração o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Com o desenvolvimento de metodologias como essa e das ferramentas para operacionalização de Sistemas de Informações Geográficas (SIG), tornou-se possível para os pesquisadores produzir uma série de mapas georreferenciados sobre São Paulo, contendo a espacialização de indicadores. Em *Cidades em Pedacos*, por exemplo, Sposati reproduz um série de mapas tomando em consideração as diversas divisões político-administrativas que transpassam o território da capital paulista, revelando a alta fragmentação no oferecimentos de serviços e equipamentos públicos e, conseqüentemente, as dificuldades de gestão sócioespacial.

Afora as divisões adotadas pela legislação municipal, a cidade é recortada ainda por diversas outras, estaduais e federais¹⁴, seguindo uma “lógica do Estado”. Na visão de Sposati, um modo de operar que não respeita o cotidiano dos cidadãos e os problemas enfrentados por eles, ou seja, uma “lógica do Estado” em contraposição a uma “lógica do cidadão”. Nesse sentido, para Sposati (*idem*, p. 53), “o território da cidade de São Paulo é [...] torre de Babel. Cada serviço público governamental se acha no direito de dividi-lo, agregá-lo a seu próprio gosto, não existe o gosto do freguês. O usuário tem pouca voz nessa Babel”.

O que a pesquisadora quer chamar atenção é que cada Secretaria Municipal, cada órgão de governo Estadual ou Federal tem suas próprias demarcações territoriais. “No final das contas”, diz Sposati, “o cidadão não sabe a quem atribuir o buraco da calçada onde torce ou quebra o pé” (*idem*, p. 52). Para a autora,

¹⁴ A título de exemplo, algumas destas divisões são as dos órgãos que seguem. Cada qual, como demonstra Sposati ao longo do livro, utiliza critérios próprios e distintos para estabelecer suas divisões territoriais. Hidalgo (2013, p. 24), a partir de Sposati, mas com atualização de outras fontes, elencou e enumerou algumas dessas divisões sintetizadas no quadro *Divisões territoriais de órgãos públicos para gerência de serviços e coleta de dados do Município de São Paulo* ora reproduzido com adaptação: *i*) Municipal: Bairros (2.489); Distritos (96); Subprefeituras (32); Regiões (5); Setores Fiscais (309); Diretorias Regionais de Ensino (13); Coordenadorias Regionais de Saúde (5); Áreas das Gerências de Engenharia de Tráfego (6); CET – Áreas das Gerências de Engenharia de Tráfego (6); CET – Regiões do Mapa do Trânsito (5); SPTrans – Áreas de Concessão e Centro (9); *ii*) Estadual: Metrô – Zonas da Pesquisa de Origem/Destino (320); Sabesp – Áreas de Gerência (19); Polícia Civil-SP – Distritos Policiais (103); TJ-SP – Foros Regionais e Foro Central (18); TRE-SP – Zonas Eleitorais (58); CGJ-SP – Distritos e Subdistritos dos Cartórios de Registro Civil (58); Eletropaulo – Áreas das Superintendências (6); Telefônica – Áreas de Influência das Estações Telefônicas (112); *iii*) Federal: IBGE – Áreas de Ponderação (456); Correios – Sub-regiões Postais (6).

Os paulistanos estão cansados de assistir à briga entre prefeitos e governadores para saber se a enchente é do Estado ou da prefeitura. A gestão do rio é de um, a do córrego afluyente é de outro. Sem poder dividir a água, o paulistano se afoga nessa burocracia de irresponsáveis (Sposati, 2001, p. 52).

Na visão de Sposati parece haver uma urbanização “anômica” pela falta de planejamento e má qualidade dos serviços prestados (*idem*). Muitos bairros, por exemplo, apresentam redes de abastecimento, mas são frequentes a falta de água; há o acúmulo de lixo (apesar do oferecimento precário de coleta); há longa espera para atendimento nos serviços públicos, entre uma série de outros percalços que assolam o cotidiano dos cidadãos.

Buscando um modelo de gestão que poderia ser mais eficaz para um território desigual do ponto de vista socioeconômico e altamente fragmentado é que se optou pela descentralização municipal, criando-se estruturas administrativas regionais. Assim, associadas às múltiplas divisões estaduais, federais e das secretarias municipais, o território encontra-se dividido ainda em órgãos territoriais político-administrativos. Atualmente há 32 subprefeituras e de modo suplementar a esta divisão 96 distritos sem contar que de forma sobreposta existem ainda aproximadamente 2.500 bairros. Mas, a despeito de todas essas múltiplas (sub)divisões, sendo o chão da cidade tratado pela lógica do Estado, e não pela do cidadão, para Sposati (2001, p. 78-9) “[...] se torna impossível um mapa de referência do lugar institucional que ele [o cidadão] ocupa na cidade”.

Para a autora, os distritos deveriam ser essa base de referência para atendimento e fornecimento dos serviços públicos. Conforme defendeu no início dos anos 2000, “essa nova base territorial (distritos) constitui hoje a malha oficial de agregação dos pedaços da cidade como referência para sua gestão, seus dados, seu censo” (*idem*, p. 35). Melhor dizendo, *deveria* constituir, pois, reconhece a autora, “quase nada em São Paulo está relacionado ao distrito, que deveria ser a base unitária para todos os serviços da cidade e, assim, permitir convergir, a uma mesma base territorial, a compatibilização dos dados da realidade, os interesses e necessidades dos cidadãos” (*idem*, p. 78).

À essa problemática levantada por Sposati seria possível associar diversas outras relacionadas com a mesma perspectiva dos desafios de gestão do território de uma grande e complexa cidade como São Paulo. Por exemplo, ao se elaborar e implementar políticas públicas adotando como critério grandes áreas geográficas e grandes agregados populacionais, como são os casos das subprefeituras em São Paulo, estas políticas tendem a camuflar a heterogeneidade dos microterritórios. Nesse sentido, questiona Pedroso (2003, p. 48, grifo nosso): “será que políticas públicas homogêneas alcançariam a eficácia desejada em uma população com indicadores

socioeconômicos tão diversos [dentro de uma mesma subprefeitura], com IDH-M variando entre 0,4 [muito baixo] e 0,8 [muito alto]?”.

É notório que nos últimos 25-30 anos, e principalmente mais recentemente com o avanço das ferramentas metodológicas e tecnológicas, muitos dados têm sido produzidos com o intuito de captar a heterogeneidade de cada região em São Paulo (*cf.* nota 13). Em parte, conforma aponta Pedroso (2003), isso tem a ver com o fato de que “as tradicionais análises de indicadores paulistanos não são suficientemente profundas a ponto de captar as desigualdades existentes “intramunicípios”, isto é, intra-subprefeituras ou intra-distritos. Elas “tendem a esconder as desigualdades microrregionais” (*idem*, p. 42).

Corroborando o que diversas pesquisas qualitativas e quantitativas têm apontado sobre a heterogeneidade do território de São Paulo (Kowarick e Marques, 2011; Moya, 2011), Marcel de Moraes Pedroso (2003) empreende um primoroso estudo no campo da Economia Política sobre o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDH-M) de cada um dos 13.278 setores censitários da cidade, permitindo assim captar e visualizar essa heterogeneidade de um modo bastante instigante e que serve aos propósitos do presente estudo.

O IDH-M é um índice idealizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Fundação João Pinheiro (MG) o qual adapta para os municípios brasileiros o IDH do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) da Organização das Nações Unidas (ONU). Tanto o IDH quanto o IDH-M procuram medir o “desenvolvimento humano”, através das variáveis saúde, educação e renda, nos termos formulados por Amartya Sen e Mahbub ul Haq, embora não possam ser comparados¹⁵. Diga-se de passagem, a abordagem do IPEA/Fundação João Pinheiro, colocou “o Brasil na vanguarda mundial dos estudos sobre o desenvolvimento humano, tornando-o o primeiro país a dispor desses indicadores desagregados para todos os seus municípios, estados e grandes regiões” (Pedroso, 2003, p. 25). Pedroso, por sua vez, adaptou o IDH-M “para captar as condições socioeconômicas efetivas das populações residentes nos setores censitários e nas subprefeituras” da cidade de São Paulo (*idem*, 13).

¹⁵ O IDH foi idealizado para ser aplicado a países, grandes regiões e contingentes populacionais. Embora não possam ser comparados, o IDH-M utiliza as mesmas dimensões do IDH – saúde, educação e renda –, mas adapta os indicadores dentro de cada uma delas conforme as especificidades do caso brasileiro, levando em consideração a disponibilidade de dados para o conjunto dos municípios, o que permite aplicá-lo a pequenas áreas geográficas. Para o que aqui interessa não é necessário adentrar no detalhamento metodológico da abordagem. Indicamos que é possível consultar dados atualizados dos IDH-Ms para todos os municípios brasileiros em relação aos Censos de 1991, 2000 e 2010, bem como todo o detalhamento da metodologia utilizada, através do site oficial Atlas do Desenvolvimento Humano (Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>), construído através de uma parceria entre PNUD-Brasil (ONU)/IPEA/Fundação João Pinheiro.

Embora utilize dados do Censo de 2000 (não existe uma análise como esta para o Censo de 2010), o emprego da análise de Pedroso é interessante não apenas pela qualidade dos dados apresentados, mas também porque o índice permite fazer “*rankeamentos*” e comparações a partir de variáveis amplamente aceitas e definidas por órgãos públicos e internacionais. Mas, mais importante ainda para o presente estudo, é que permite demonstrar a heterogeneidade microterritorial, dos pedaços da cidade, e apontar para os desafios da gestão intramunicipal.

Para desenvolver sua análise Pedroso utiliza a menor unidade territorial, o setor censitário, criado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística com a finalidade de controle cadastral da coleta de dados para a realização dos Censos Demográficos. Conforme esclarece,

a abordagem desagregada pelos setores censitários do município surge, primordialmente, a partir da constatação de que as desigualdades socioeconômicas intramunicipais existentes não eram detectadas pelas análises tradicionais de grandes agregados heterogêneos como os distritos administrativos ou as subprefeituras (Pedroso, 2003, p 14).

Na definição do setor censitário são estabelecidas áreas contíguas, englobando todas as informações referentes ao questionário básico do Censo, respeitando os limites da divisão política-administrativa da cidade, do quadro urbano e rural legal e de outras estruturas territoriais de interesse do IBGE. A análise de desses dados é relativamente recente, possibilitada pela incorporação da aplicação de *softwares* de geoprocessamento digital, adaptados a dados socioeconômicos. Trata-se de uma “nova abordagem metodológica capaz de aprofundar nosso conhecimento da realidade econômica, social e cultural de microrregiões” (*idem*, p 47).

Pedroso (2003), em sua dissertação, *Desenvolvimento humano no município de São Paulo (2000). Uma cartografia socioeconômica como contribuição ao planejamento de políticas públicas*, operacionaliza a cartografia dos IDH-Ms de cada setor censitário, ou seja, de forma pioneira calcula o IDH-M e o georreferência possibilitando de um modo bastante interessante a visualização da heterogeneidade socioeconômica intramunicipal, conforme o Mapa 1 a seguir. Descer a esse nível, do chão da cidade, por assim dizer, tem sua importância, pois é nessa escala e nesse patamar que se dá atuação dos Conselhos das Subprefeituras a serem analisados.

Tanto o IDH-M operado pelo IPEA/Fundação João Pinheiro para os municípios brasileiros quanto o desenvolvido por Pedroso são compostos por 5 faixas, dentro de uma variação de 0 (zero) a 1 (um): a faixa que varia de 0 a 0,5 representa o IDH-M “muito baixo”; de 0,5 a 0,7 representa o IDH-M “baixo”; de 0,7 a 0,8, o IDH-M “médio”; de 0,8 a 0,9, o IDH-M “alto”; e de 0.9 a 1, representa o IDH-M “muito alto”. Essas faixas de IDH-M serão posteriormente utilizadas para o

desenvolvimento da análise no Capítulo 5¹⁶, momento em que se examinará quais têm sido as atividades desempenhadas pelos Conselhos Participativos Municipais enquanto instituições participativas locais, circunscritas ao nível de gestão das subprefeituras da metrópole São Paulo.

É válido registrar que, em comparação a outros municípios do Brasil, o de São Paulo tem IDH-M relativamente alto. Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (*cf.* nota 15), a cidade em 1991 aparecia na 15ª posição, com IDH-M de nível médio de 0.626, no ranking dos mais de 5.500 municípios brasileiros; em 2000, caiu para a 32ª, embora o índice tenha aumentado para 0.733, nível alto; e em 2010 figurou na 28ª posição, com índice de 0.805, considerado muito alto. De fato, conforme a análise desenvolvida por Pedroso (2003), nas regiões internas do município verifica-se que poucas áreas possuem IDH-M “muito baixo”, mas nenhuma subprefeitura (em sua área agregada) corresponde a esse índice, embora algumas áreas sejam verificadas no interior delas (*cf.* Anexo III). Uma parte significativa das áreas, no entanto, apresenta IDH-M baixo (0,5 a 0,7).

Tomando as áreas agregadas por subprefeituras, nas extremidades estão Pinheiros, ocupando a 1ª posição no *ranking*, com IDH-M de 0,91, a única subprefeitura com nível muito alto. Nesta região a esperança de vida atinge os 78,2 anos, a taxa de analfabetismo é de somente 1,8%, com média de anos de estudo de 12,7 anos e renda per capita de R\$1.604,16 (ano 2000). Na outra ponta encontra-se a Subprefeitura de M’Boi Mirim (antigo Jardim Ângela) ocupando a última posição do ranking, com IDH-M de 0,65 - esperança de vida de 63,5 anos; taxa de analfabetismo de 10,3%; média de anos de estudo de 5,8; e renda *per capita* de apenas R\$155,19 (ano 2000) (Pedroso, 2003, p. 44).

Segundo a análise desenvolvida por Pedroso – e ora reproduzida em linhas gerais -, na subprefeitura de Pinheiros estão concentrados os centros terciários mais importantes e os maiores benefícios urbanos. A renda familiar *per capita* média nesta região é de quase 4 vezes superior à média do município. Apesar de abrigar apenas 2,5% da população da capital, ela é responsável pela apropriação de nada menos que 11% do rendimento total de São Paulo.

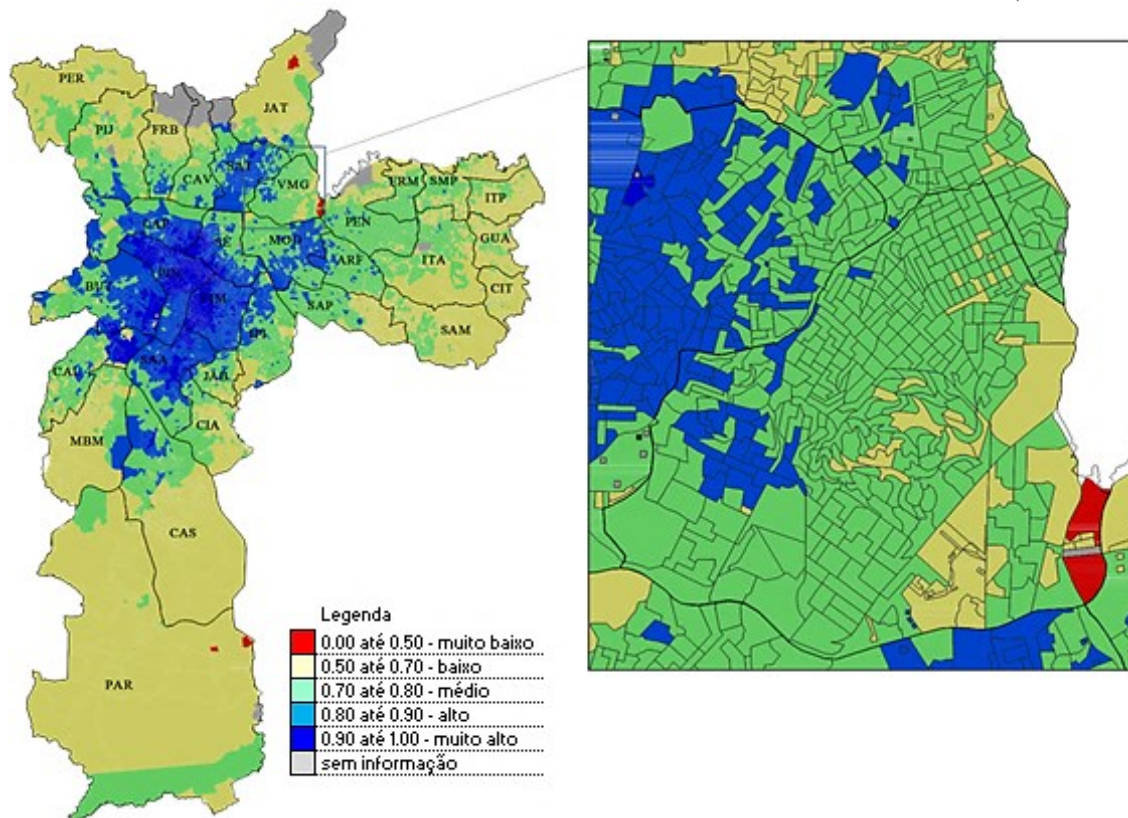
Entre as subprefeituras de IDH-M baixo estão Cidade Ademar, Cidade Tiradentes, Guaianases, Itaim Paulista, Jardim Ângela (M’Boi Mirim), Parelheiros, Perus, São Mateus, São

¹⁶ A utilização do IDH e/ou do IDH-M como variáveis contextuais para a análise dos processos institucionais participativos, sob diversos aspectos e perspectivas, não é uma novidade no debate acadêmico sobre participação, embora não seja, por outro lado, algo amplamente utilizado. Para citar alguns trabalhos que se utilizam do IDH e/ou do IDH-M, mencionamos os de Vera S. Coelho [*et. al*] (2010; 2014), de Avritzer (2010), e o recente estudo de Lavalle e Barone (2015).

Miguel, Sapopemba, Socorro e Tremembé. São regiões essencialmente carentes, onde se aglutinam os excluídos dos benefícios urbanos. Nelas vivem aproximadamente 38% da população, a qual apropria-se de apenas 17,7% do rendimento total do município e onde vivem nada menos do que 49,8% dos analfabetos da cidade.

Nas faixas intermediárias encontram-se as demais subprefeituras, com IDH-M médio e alto. De IDH-M médio são as subprefeituras de Aricanduva, Butantã, Campo Limpo, Casa Verde, Ermelino Matarazzo, Freguesia do Ó, Ipiranga, Itaquera, Jabaquara, Penha, Pirituba e Vila Maria, que juntas representam 41,8% da população. Por fim, há as subprefeituras de IDH-M alto que gravitam ao redor da região de desenvolvimento humano muito alto. Elas constituem o espaço da classe média paulistana e são representadas pelas subprefeituras da Lapa, Mooca, Santana, Santo Amaro, Sé e Vila Mariana. A população que vive sob IDH-M alto representa 17,4% do total de São Paulo, e se apropria de 37,5% do rendimento total do município, concentrando 50% dos responsáveis com renda superior a 20 salários e 9,5% dos responsáveis com renda de até 3 salários.

MAPA 1. IDH-Ms DAS SUBPREFEITURAS DESAGREGADAS POR SETOR CENSITÁRIO (CENSO 2000)



Fonte: Pedroso (2003, p. 48 e 50), com adaptações. Confira também Anexo III.

Esse mapa do IDH-M por setor censitário construído por Pedroso, por um lado, corrobora o que diversas pesquisas apontam em relação à existência de um padrão espacial radial e

concêntrico associado às desigualdades no município de São Paulo. Isso quer dizer que as áreas ao redor da região central possuem os maiores níveis do Índice, que vai diminuindo nas áreas mais afastadas do centro, sem cair, no entanto, na divisão simplicadora centro-periferia (Moya, 2011). Por outro lado, permite de uma forma interessante visualizar a heterogeneidade no interior das regiões, como a da subprefeitura de Vila Maria/Vila Guilherme apresentada no detalhe da representação. Neste caso emblemático, numa mesma subprefeitura têm-se IDH-Ms alto, baixo e muito baixo, embora sejam preponderantes setores censitários com índice médio.

Assim, conforme Pedroso sustenta, os instrumentos de planejamento que levam em consideração apenas grandes áreas geográficas e agregados populacionais podem ser ineficazes para a implementação de políticas que melhorem as condições de vida dos cidadãos comuns e para a diminuição dos problemas enfrentados por eles em seus cotidianos em um território complexo como o da cidade de São Paulo.

A propósito, em termos populacionais, vale ressaltar que o último censo demográfico realizado pelo IBGE, em 2010, registrou mais de 11 milhões de habitantes na capital paulista, que tem a maior concentração populacional da América Latina e está entre as dez maiores cidades do planeta. Vale registrar também que, embora seu crescimento populacional tenha se estabilizado relativamente a partir da última década do século XX, sua região metropolitana, formada por 39 municípios, continua a crescer. O *boom* populacional na capital ocorreu a partir dos anos 1940 devido à industrialização e à conseqüente urbanização. Naquela década, o número de moradores era de um pouco mais de 3,5 milhões e, em 1990, saltou para mais de 9,6 milhões, segundo os dados dos órgãos oficiais (IBGE e SEADE, *apud* Baeninger, 2011, p. 55). Isso significa que em um período de pouco mais de 50 anos (1940-90) a população da cidade, que em 2014 completou 460 anos de fundação, aumentou em praticamente 10 vezes. Em média, vivem em cada uma destas regiões cerca de 300 mil pessoas - população maior do que a da grande maioria dos municípios brasileiros (*cf.* Anexos I e II).

Procurando um modelo de gestão que poderia ser mais eficaz para um território com a complexidade vista acima, de elevada densidade populacional, altamente fragmentado no que diz respeito à oferta de infraestrutura e serviços públicos e desigual do ponto de vista socioeconômico, é que justamente se optou pela descentralização intramunicipal conforme decisão tomada pelos “constituintes municipais” e consubstanciada em diversos artigos na Lei Orgânica do Município. Ou seja, jogando com a metáfora de Sposati (2001), procurou-se um modelo de gestão para os “pedaços” da cidade “na cidade em pedaços”. Esse modelo é o que se discute a partir da próxima

seção, primeiramente apontando como a literatura acadêmica abordou o tema da descentralização, e adaptando os termos do debate para o propósito deste trabalho, e depois realizando uma análise empírica do processo.

1.2 A DESCENTRALIZAÇÃO NOS DEBATES ACADÊMICOS

O tema da descentralização na literatura acadêmica é bastante amplo e diversificado. Mas, em que pese a vasta produção sobre o assunto, com destaque às análises associadas ao federalismo e aos desenhos de implementação das políticas públicas federais nos planos subnacionais, não são muitas as referências para os processos de descentralização intramunicipal, especialmente para o período mais recente.

Apesar da vasta literatura sobre São Paulo, para o caso das subprefeituras e do processo de descentralização, existe uma quantidade razoável de estudos sobre sua proposição (Calderón, 2000; Calderón e Chaia, 2002; Caccia Bava, 2000 e 2001) e voltados aos processos de sua criação e implementação (Garibe e Capucci, 2004; Santos e Barreta, 2004; Finatec, 2004; Polo [*et al.*], 2005; Grin, 2011, 2013 e 2015). Porém, passada quase uma década e meia desde a aprovação da lei de criação dos órgãos administrativos regionais (Lei nº 13.399/02), há carência de estudos mais aprofundados para o período mais recentes, leia-se, pós-regulamentação (Martinelli e Olivieri, 2015).

Assim, diante do desafio de contextualizar o *locus* de atuação dos referenciais empíricos da investigação, os Conselhos Participativos Municipais, a presente contribuição, bastante modesta (sem pretender chegar a conclusões cabais), pretende discutir o processo de descentralização intramunicipal em São Paulo, seus avanços, limites e desafios à luz do pressuposto discutidos nas seções precedentes.

O primeiro passo importante deve ser discutir os princípios e os argumentos subjacentes à defesa de uma gestão descentralizada. Desde o limiar das discussões, no plano normativo as supostas virtudes da descentralização passaram a ser mais destacadas do que suas limitações. No século XVIII, Tocqueville já considerava a descentralização uma “*conditio sine qua non* para a vitalização da democracia”, embora ressaltasse que esta condição não era inteiramente suficiente para garantir a liberdade política (Frey, 2000, p. 92). Na segunda metade do século XX, quando grande parte dos estados nacionais se encontravam consolidados, muitos deles tendo passado por

processos de federalização, as propaladas virtudes da descentralização tornaram-se praticamente consenso, como é esclarecido nas palavras de Marta Arretche:

passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disto, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população (Arretche, 1996, p. 1).

Somente mais tarde, após terem se completado concretamente vários processos de federalização e com as análises empíricas mais consistentes sobre eles, tais virtudes passaram a ser questionadas por uma parte da literatura. Colocaram-se em debate, de um lado, os argumentos favoráveis à descentralização, e de outro, os pressupostos de várias teorias as quais quase sempre foram formuladas com alto grau de normatividade. Esse é um debate que se mantém atual (Arretche, 2012; Arretche, Vazquez e Gomes, 2012) e sobre o qual já foram produzidos muitos balanços (Rodden, 2005; Souza, 1996 e 2001; Dallabrida, 2011). Mas, não é o caso de na presente pesquisa retomar por completo tais termos, se não pinçando alguns dos argumentos e pontos das análises com o intuito de avançar na proposta de exame a ser desenvolvida.

Para tanto, adota-se uma distinção pouco comum nos balanços bibliográficos. A discussão sobre descentralização é compreendida, neste estudo, a partir da distinção de dois *corpora* de literatura, cada qual com seus próprios termos e distinções internas¹⁷. O primeiro preocupa-se mais com os arranjos institucionais dos processos de descentralização e comumente associa suas análises às dos processos de federalização, aos arranjos dos sistemas políticos, aos ciclos de políticas públicas ou ao tema do desenvolvimento local (leia-se, municipal, nesse caso) (Arretche, 1996; Arretche [et al.], 2012; Rodden, 2005; Falleti, 2006; Souza, 1996 e 2001; Affonso, 2000). O segundo preocupa-se mais com os atores sociais e as possibilidades de sua participação nos processos de gestão das unidades administrativas descentralizadas. Neste segundo campo, as discussões surgiram nas décadas de 1970/80 associadas àquelas sobre “poder local” (Daniel, 1982 e 1994; Borja, 1984; Fischer e Teixeira, 1989; Jacobi, 1990; Sadek, 1991; Wanderley, 1991; Teixeira, 1993; Villas-Boas, 1994). Mais tarde, tais análises passaram a dialogar com as agendas formadas em torno do conceito de “governança” (e seus desdobramentos), inclusive em alguns casos no Brasil enfocando particularmente as experiências de conselhos e outras instâncias

¹⁷ A maior parte da literatura que encontramos até então sobre a descentralização intramunicipal em São Paulo posicionou-se numa outra linhagem do debate sobre descentralização, isto é, no debate sobre a reforma do Estado, bastante presente no final dos anos 1990 e começo da década seguinte, quando esses estudos foram produzidos (Finatec, 2004; Santos e Barreta, 2004; Garibe e Capucci, 2004).

participativas (Santos Junior, 2001; Gohn, 2001; Santos Junior, Ribeiro e Azevedo, 2004; Akerman, 2004; Frey, 2007; Braga, 2015). Mais recentemente, estas agendas passaram a convergir com uma discussão que já estava presente há décadas nos debates dos urbanistas: o *planejamento urbano participativo*, que ganhou novo fôlego após a aprovação do Estatuto das Cidades e dos processos de implementação dos Planos Diretores exigidos por eles (Souza, 1989; Leal, 1994; Cymbalista e Santoro, 2009; Oliveira Filho, 2009; Oliveira Filho e Vasconcelos, 2011; Santos Junior e Mantandon, 2011; Brasil [*et al.*], 2012; Coelho [*et al.*], 2015).

Quando se menciona aqui a expressão *preocupa-se mais*, significa que não se quer dizer exclusivamente. Portanto, significa que esses campos se mesclam e se confundem em diversos momentos; por exemplo, quando as discussões resvalam para a questão da *accountability*. De todo modo, a distinção torna-se heurísticamente interessante ao se vislumbrar a possibilidade de serem discutidas as dimensões política, administrativa e fiscal da descentralização intramunicipal em São Paulo em seus aspectos institucionais, históricos e processuais - ainda neste capítulo - e as possibilidades de participação, os limites e desafios neste processo, nos capítulos posteriores.

Tem-se ciência de que muitos dos elementos aqui levantados nas discussões sobre descentralização não dizem respeito diretamente ao nível intramunicipal. Mas tomando o argumento de Arretche (1996, p. 5), é possível considerar que os ideais (democráticos) contidos nos princípios da descentralização dependem menos da escala (tamanho territorial) e mais das instituições que demandam para processar as decisões. Nas palavras da cientista política, “depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam traduzir-se em instituições concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições” (*ibidem*). Ancorando-se neste argumento, passa-se a analisar o que nas discussões sobre descentralização pode fornecer substrato, do ponto de vista teórico, para, posteriormente, examinar-se empiricamente a descentralização intramunicipal em São Paulo, seu histórico, processo e contexto atual.

1.2.1 AS DIMENSÕES POLÍTICA, ADMINISTRATIVA E FISCAL DA DESCENTRALIZAÇÃO

Diversos autores têm apontado que as experiências concretas demonstraram que a associação positiva entre descentralização e suas propaladas virtudes não são resultado necessário e automático. Mas por que, então, a descentralização se tornou amplamente defendida? Diversos fatores podem ser apontados. Conforme as análises de Celina Souza (2001, p. 444; 1996, p. 104), do ponto de vista ideológico o consenso sobre a descentralização respalda-se, por um lado, nos

ataques tanto da direita quando da esquerda “contra os poderes excessivos dos governos centrais” e, por outro, na “capacidade que o conceito traz embutida de prometer mais do que pode cumprir”. Associado a isso, do ponto de vista do modelo institucional, ou seja, dos mecanismos e arranjos normativo-legais que operacionalizariam a descentralização, argumenta-se que ela promoveria maior eficiência e eficácia na alocação de recursos.

Entretanto, ocorre que muitas vezes esses pontos foram tratados de forma bastante vaga, de modo a considerar que com a descentralização se “elevariam os níveis reais de bem-estar da população” sem demonstrar como isso ocorreria concretamente (Arretche, 1996, p. 1; Souza, 1996 e 2001). Com efeito, procurando contornar a simplicidade de algumas análises, as discussões mais avançadas passaram a considerar *a descentralização como um processo e a ponderar sobre suas diversas dimensões*, ao invés de assumi-la como um princípio que diria algo por si só. Falleti (2006), por exemplo, entende a descentralização como um conjunto de medidas adotadas de forma sequencial, “que transforma responsabilidade, recursos ou autoridade”, transferindo-os dos níveis mais elevados de governo para níveis inferiores. Assim, afastando-se de uma discussão baseada na dicotomia simplificadora de modelo de estado unitário (ou centralizado) *versus* modelo descentralizado, e operando com categorias que permitem analisar os processos empíricos de forma mais acurada, as contribuições de Rodden (2005), Falleti (2006), Arretche, Vásquez e Gomes (2012) e Arretche (2012) ajudam a esclarecer uma zona cinzenta do debate ao buscar operacionalizar a discussão sobre a descentralização a partir de distintas dimensões, a saber: a política, a administrativa (ou de competências) e a fiscal (ou financeira/orçamentária).

A descentralização política, nas palavras de Arretche [*et al.*] (2012, p. 31) seriam as medidas “relativas à possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham um mandato próprio” e, portanto, irrevogável pelos níveis superiores de governo. A descentralização fiscal seria “relativa à autoridade dos governos locais sobre suas próprias receitas”. Por fim, a descentralização de competências (ou de atribuições) seriam aquelas “relativa à responsabilidade pela execução de políticas públicas” (Arretche, 2012, p. 147; Arretche, Vazquez e Gomes, 2012, p. 31; Falleti, 2006, p. 61-2).

Apesar do uso comum e corriqueiro dessas distinções na literatura, entre ativistas e gestores públicos, segundo Marta Arretche [*et al.*] (2012, p. 31; Arretche, 2012, p. 147), até o momento poucos trabalhos exploraram suas “implicações analíticas”. Ocorre que ao serem ignoradas no plano teórico-analítico pode-se chegar a interpretações imprecisas e/ou controversas na medida em que os pressupostos adotados estejam equivocados; por exemplo, ao se tomar as diferentes

dimensões como equivalentes: “grande parte da literatura assume que a descentralização de competências equivale à autonomia decisório dos governos locais para definir o modo como serão implementadas as políticas sob sua competência” (Arretche *et al.*, 2012, p. 31). Esse tipo de indistinção levaria, conseqüentemente, ao distanciamento entre a teoria e o que ocorre nas experiências concretas.

Tomando o caso do federalismo brasileiro como evidência empírica de suas proposições, Arretche [*et al.*] (2012, p. 34), em estreito diálogo crítico com a corrente neoinstitucionalista, demonstra que essa “interpretação (a dos institucionalistas) supõe implicitamente que governos eleitos diretamente – conceito de descentralização política – têm autonomia para definir sua própria agenda de governo e, por extensão, para adotar inovação e políticas”. Ou seja, supõe que a descentralização política geraria a descentralização administrativa automaticamente. No entanto, o que ocorre nos casos concretos, em grande medida, é diferente disso. Por exemplo, “o formato de descentralização adotado no Brasil manteve a autonomia política dos governos municipais, restringindo significativamente sua autonomia para tomar decisões sobre o exercício das políticas que lhe são atribuídas” (*idem*, p. 34), fruto de uma série de prerrogativas atribuídas à União, como a de legislação, a capacidade regulatória e o controle sobre recursos financeiros. Assim, para além das dimensões da descentralização supracitadas, Arretche [*et al.*] vai muito mais longe ao distinguir, no processo de implementação de políticas públicas, as responsabilidades de normatização, financiamento e execução, as quais, em muitas políticas são compartilhadas entre os diferentes entes federativos¹⁸. Evidentemente, as análises sobre as relações entre descentralização e federalismo são muito mais complexas e abrangentes do que o exposto nestas breves páginas.

No entanto, para ao que interessa à investigação a ser empreendida nesse estudo, a discussão sobre a necessidade de se distinguir as dimensões da descentralização é suficiente, pois remete a necessidade de se explorar seriamente suas implicações analíticas. Assim, com o intuito de avançar com a presente proposta de análise, pode-se considerar que com os elementos levantados há

¹⁸ Segundo Arretche, “o suposto implícito da existência de uma divisão nítida de competências exclusivas entre níveis de governo não corresponde às evidências de um profundo imbricamento entre diferentes instâncias para a provisão de bens públicos” (*idem*, p. 60). Ou seja, o que Arretche [*et al.*] procura evidenciar é que a eleição direta de governos locais não equivale necessariamente a sua autonomia para tomar decisões sobre programas a serem implementados no nível local; e mesmo quanto à descentralização de competências, esta pode não equivaler à autoridade decisória sobre os modos de execução, pois “o exercício das competências locais pode ser significativamente limitado por arranjos institucionais específicos”, como de fato ocorre. Arretche [*et al.*] (2012) demonstra estas implicações das distinções das dimensões da descentralização através das análises da regulação das finanças subnacionais que se deu, por exemplo, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, da política de Saúde implementada através do Sistema Único de Saúde, aderido por praticamente todos os municípios brasileiros, das políticas de habitação e saneamento, dos programas de transferência de renda e da política de educação fundamental.

condições de se refletir sobre e examinar o processo de descentralização intramunicipal em São Paulo. Obviamente, as distinções entre os processos de descentralização nos níveis nacionais/subnacionais e nos municipais/intramunicipais devem ser resguardadas, não se tratando assim de aplicar rigidamente categorias formuladas alhures, mas sim de tomá-las com um ponto de partida na tentativa de contribuir para a discussão ainda a ser feita.

Com efeito, o essencial dessa discussão é que para Arretche [*et al.*] (2012, p. 40) “uma agenda de pesquisa sobre a descentralização e seus efeitos deve distinguir a autonomia política dos governos de sua autonomia para tomar decisões sobre seus próprios gastos e sobre sua agenda de governo”, o que, do ponto de vista do presente trabalho também se torna válido para o caso da descentralização intramunicipal.

A partir desse substrato, é possível então formular questões e examinar a descentralização intramunicipal em São Paulo, adaptando os termos do debate. Provisoriamente, pode-se formular as seguintes questões: como tem se dado a descentralização política - entenda-se, o processo de escolha dos subprefeitos? Como tem se dado a descentralização administrativa - leia-se, quais competências têm sido atribuídas às subprefeituras? Como tem se dado a descentralização financeira – isto é, de que forma (com quais critérios) e quais montantes de recursos orçamentários têm sido destinados às subprefeituras?

Antes de adentrar a análise empírica, histórico processual, a ser empreendida, discute-se em que termos a literatura formulou a possibilidade de participação política de atores sociais a partir de unidades descentralizadas, o que constitui o outro flanco das discussões sobre os processos de descentralização, igualmente importante para a investigação ora empreendida. Ao determinar o processo de descentralização intramunicipal a Lei Orgânica do Município previu que ele se desse incluindo mecanismos de participação nas unidades descentralizadas: os conselhos das subprefeituras.

1.2.2 DESCENTRALIZAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E PROXIMIDADE: PODER LOCAL, GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO URBANO

Desde pelo menos os anos 1970, em diversas partes do mundo, os temas da participação, do poder local, da questão urbana e da descentralização entrecruzaram-se de diversos modos. Além dos elementos levantados anteriormente em relação aos pontos de vista ideológicos e da capacidade de prometer mais do que se pode cumprir, que o conceito de descentralização traria embutida (Souza, 1996 e 2001), consta também de sua defesa que “viabilizaria maior *accountability* dos

governos locais em relação aos cidadãos e, por esta razão, maior *responsiveness* daqueles em relação às necessidades destes” (Arretche, 1996, p. 17). Este argumento derivaria da confiança na proximidade como elemento que concretizaria a realização dos princípios de controle social (*accountability* e *responsiveness*) (*ibidem*).

Conforme Edison Nunes (1996, p. 34) também procura demonstrar, algumas visões da descentralização sustentaram “que por ser ‘mais próximo’ do cidadão, o poder local é (seria) mais factível de ser democratizado e de servir de palco a uma maior participação”. No entanto, é preciso considerar, segundo o autor, que a “proximidade do poder é no mínimo ambígua, pois é também o lugar da reprodução do poder discricionário das oligarquias” (*ibidem*). Nesse sentido, Rosanvallon (1993, *apud* Arretche, 1996, p. 19), também já havia destacado a possibilidade de haver “efeitos perversos da proximidade”. Aliás, sob este prisma, não parece descabido lembrar que durante longo tempo na tradição política brasileira, incluindo parte significativa do século XX, a política foi dominada por oligarquias locais. Em certo sentido, os políticos locais, os coronéis, desempenharam papel importante e basearam suas atividades políticas em relações pessoais, de troca de favores, conforme demonstrado no clássico de 1948, de Vítor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*¹⁹ (Sadek, 1991; Nunes, 1996).

O poder local foi entendido ora como governo local ou municipal, em contraposição a um poder ou governo central ou federal, ora como a abertura de espaço para a participação da sociedade civil no nível intramunicipal e ainda ora como uma coisa e outra ao mesmo tempo. Em qualquer dos casos, os pressupostos das discussões estão associados aos pressupostos da descentralização, conforme destaca Fischer e Teixeira:

[...] embora o conceito de “poder local” seja fluído e dele se possa ter diferentes percepções contém, pelo menos, dois significados constantes: a relação de tensão e forças entre dois atores sociais e a delimitação espacial desta relação. Assim sendo, sob a designação genérica

¹⁹ Conforme explica Sadek (1991, p. 13-14), “a importância desta obra, publicada originalmente em 1948, deveu-se à sofisticada percepção das relações políticas em jogo no debate entre centristas e municipalistas. Para Nunes Leal, ao contrário do que concluíam os advogados de um poder central forte, o predomínio do coronelismo não significava uma mera sobrevivência da hipertrofia do poder privado. Havia, isto sim, um precário equilíbrio entre dois sistemas débeis, um alimentando-se da fraqueza do outro. O ‘arranjo coronelista’, segundo sua conhecida conceituação, era ‘um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras’. Esse arranjo ou pacto não escrito entre o poder central e os chefes locais, longe de ameaçar o poder público, acabava por torná-lo presente nos pontos mais distantes do território nacional. Com a implementação do regime representativo, os detentores do poder nas órbitas federal e estadual necessitavam de votos para estabilizar e legitimar sua posição, e sob este aspecto dependiam dos chefes locais, estes (os ‘coronéis’), por sua vez, dependiam do poder público para uma extensa gama de benefícios: verbas para obras públicas, empréstimos pelo sistema bancário oficial, força policial, empregos para seus parentes e apaniguados, adjudicação em conflitos de terras e assim por diante. O cumprimento desses compromissos tinha como pedra de toque a interferência constante e arbitrária de ambas as partes naquilo que, em teoria, seriam as funções públicas municipais. A autonomia, com a efetiva configuração de uma autoridade pública municipal, não correspondia, portanto, aos interesses de nenhum dos lados. Daí a conclusão de Nunes Leal, ‘o problema verdadeiro não é o da autonomia municipal, mas o de falta de autonomia’”.

de “poder local”, enfocam-se ora as relações entre governo municipal e população, ora a dinâmica interna do governo ou dos movimentos sociais (Fischer e Teixeira, 1989, p. 31).

A agenda do “poder local” emergiu nos anos 1970/80 no âmbito dos estudos sobre a “questão urbana” (Castells, [1972] 1983; Borja, 1984; Lefebvre, [1969] 2008). Embora ela ainda se mantenha atual, a partir de meados dos anos 90 ganharam projeção os estudos sobre “governança” para continuar a tratar a questão urbana, mas com o novo desafio de enfrentar os problemas das gestões metropolitanas. Esse “novo” conceito recentemente tem se renovado (Cabral, Silva e Saraiva, 2008; Dallabrida, 2011; Le Galès, 2015; Ferrão, 2015) e dele se desdobra uma série de outros. Para citar alguns exemplos: “governança urbana”, “governança territorial”, “governança democrática” etc.

Destes desdobramentos destaca-se, por exemplo, o conceito de “governança local” que, segundo Gohn (2004, p. 64, grifo nosso), “diz respeito ao universo de parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política, a exemplo do programa orçamento participativo e os *conselhos de representantes municipais de São Paulo*”. Sem adentrar em maiores especificidades destes conceitos, vale mencionar um interessante exemplo da incorporação e convergência deles com as pesquisas sobre participação e conselhos. Trata-se do livro *Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil* (Santos Junior, Ribeiro e Azevedo, 2004).

Nessa esteira, mais recentemente novas agendas de pesquisa têm incorporado o tema da participação às discussões sobre gestão das cidades e descentralização com os renovados debates sobre “planejamento participativo” ou “planejamento urbano participativo”. Isso ocorre num plano mais geral e conceitual a partir de concepções tais como “cidades sustentáveis” e “cidades democráticas”, que surgiram na linhagem da concepção do “direito à cidade” (Lefebvre, [1969] 2008; Harvey, 2012; Fórum Nacional de Reforma Urbana, *apud*, Almeida, 2002). Num plano mais concreto, no Brasil, essas discussões remetem à aprovação do Estatuto das Cidades e da regulamentação dos Planos Diretores, que passou a contar, compulsoriamente, com a realização de audiências públicas para sua apreciação (Almeida, 2002; Santos Junior, Ribeiro e Azevedo, 2004; Cymbalista e Santoro, 2009; Santos Junior e Mantandon, 2011; Costa, 2011; Coelho [*et al*], 2015).

Esses apontamentos permitem indicar que são de longa data as discussões que entrelaçam os temas da descentralização, participação, gestão do território e outros correlatos. Embora o presente estudo não se atenha a eles, os referenciais empíricos a serem aqui analisados perpassam tais temas, como será visto em momento oportuno ao se analisar o tema da participação da em São

Paulo. A partir da seção a seguir, analisa-se, do ponto de vista empírico e histórico-processual, a descentralização intramunicipal na capital paulista.

1.3 AS SUBPREFEITURAS E AS DIMENSÕES DA DESCENTRALIZAÇÃO INTRAMUNICIPAL

Com o pacto federativo alcançado na Constituição Federal de 1988, muitos analistas consideraram à época que os municípios brasileiros foram bastante beneficiados. Isso porque, em primeiro lugar, estes novos entes federados ampliaram sua participação na receita disponível, em que pesem os posteriores (e hodiernos!) desafios enfrentados por muitas localidades em relação à capacidade de estabelecer formas próprias de arrecadação e à chamada “guerra fiscal” (Affonso, 1996; Affonso, 2000). Em segundo lugar, a Carta Magna tornou os municípios autônomos no sentido de cada qual ter o direito de promulgar suas próprias Leis Orgânicas (Souza, 2001, p. 521), desde que obedecendo, evidentemente, os preceitos constitucionais estaduais e federal²⁰. Ou seja, com a prerrogativa de elaboração das suas próprias “constituições municipais”, os municípios puderam estabelecer muitas das suas diretrizes fiscal, política e administrativa.

Dada tal autonomia, na cidade de São Paulo, uma das primeiras ações ocorridas no sentido da descentralização foi a regulamentação da “distritalização”²¹ (Leis nº 10.932/91 e nº 11.220/92), como explica Aldaíza Sposati em entrevista recente concedida a Bruno Pinheiro (2012). Sendo uma das idealizadoras da lei de criação dos distritos, diz Sposati em uma passagem longa que vale conferir:

A Constituição de 1988 permitiu que os municípios pudessem fazer sua divisão interna, porque antes era responsabilidade dos Estados, afinal os municípios não eram entes federativos. Em 1989, quando assume o governo Luiza Erundina, e eu assumindo a Secretaria das Administrações Regionais, nós tínhamos a intenção de discutir essas regionais e como seria a divisão delas na cidade de São Paulo. E isso nos levou, obviamente, a repensar a nova divisão da cidade, uma vez que a Constituição permitiria, e começamos a fazer essa discussão inclusive com o IBGE. Em 1990, o IBGE programava

²⁰ Antes da CF/88, os municípios estavam submetidos ao Decreto-Lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969, promulgado pelo então governador do Estado de São Paulo, Roberto Costa de Abreu Sodré, que, amparado no Ato Institucional nº 5, centralizava as atribuições municipais, retirando-lhes a autonomia. Com a CF/88 estabeleceu-se em seu art. 18 que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”; posteriormente, nos arts. 29, 29-A, 30 e 31, estabeleceram-se alguns dos princípios gerais desta organização político-administrativa. Vale mencionar aqui alguns destes itens que têm relação direta com o debatido neste estudo. Conforme o art. 29, “o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição [...]”; art. 30, “Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local [...]; IV – criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual [...]; VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano [...]”.

²¹ A LOM estabelece em seu art. 157 que “o Município instituirá a divisão geográfica de sua área em distritos, a serem adotados como base para a organização da prestação dos diferentes serviços públicos”.

o novo Censo [...] a partir daí partimos com uma condição de ter os dados das cidades já calculados pelo IBGE, com uma unidade de informações, com dados reais de cada pedaço da cidade, podendo ser mais transparentes e, com isso, nós poderemos enxergar melhor a cidade a partir de cada pedaço. Então, os 96 distritos deram uma base real; a partir dela, os novos Planos Diretores puderam repensar o encaminhamento da cidade e até mesmo incluir a perspectiva dos Planos Diretores de bairro (Sposati, 2012, entrevista concedida a Pinheiro)

No mesmo contexto de recém-aprovação da CF/88, outra divisão política administrativa complementar a esta foi proposta, aprovada e estabelecida na Lei Orgânica Municipal de São Paulo: a das subprefeituras, que, no entanto, só foi efetivamente implementada a partir de 2002.

As subprefeituras foram concebidas como órgãos com as funções de “articulação dos vários setores da administração em cada região, associação do planejamento à gestão do território, identificação das especificidades de cada lugar, incorporação da população no processo de planejamento e estabelecimento de prioridades”, segundo artigo de opinião de Maria Lucia Refinetti Martins, da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, publicado no jornal Folha de São Paulo (Martins, 2016).

Esse seria um modelo de descentralização para uma gestão mais eficaz de um território de alta complexidade, elevada densidade populacional e desigual socioeconomicamente. Sua implementação consistiria, em tese, em reformular e regulamentar as estruturas dos antigos órgãos de administração local, chamados de Administrações Regionais (ARs). Isso significaria remodelar - dentre outros pontos - a estrutura organizacional propriamente dita tanto da Prefeitura quanto dos órgãos regionais. Procedimentos tais como implementar novas praças de atendimento à população, redefinir o fluxo das informações e das operações de trabalho de diferentes setores, alocar pessoas e recursos diversos (físicos, financeiros, administrativos etc.) nos novos órgãos dependeriam de medidas de grande envergadura a serem tomadas (Pólo [*et al.*], 2005; Finatec, 2004).

A complexidade do processo exigiu que a lei de criação das subprefeituras previsse, desde seu artigo 1º, “a *transferência gradual* de órgãos e funções da Administração Direta Municipal” para os órgãos descentralizados (Lei nº 13.399/02, art. 1º, grifo nosso), o que poderia, de modo razoável, ser considerado um processo de médio prazo, levar alguns anos.

Tal complexidade envolveria não apenas as questões técnicas²², mas também as políticas. À época da implementação, por exemplo, era corrente a avaliação de que se a descentralização fosse desencadeada de forma acelerada, sem a construção dos devidos acordos políticos, poderia

²² Para auxiliar nos aspectos técnicos da descentralização, a prefeitura de São Paulo contratou a assessoria técnica da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec), ligada à Fundação Universidade de Brasília. A Finatec publicou os resultados dos procedimentos adotados no livro *Descentralização e poder local. A experiência das subprefeituras no município de São Paulo* (Finatec, 2004).

fracassar em decorrência da descontinuidade dos programas, projetos ou outras ações do governo, ocasionadas pelo possível acirramento dos conflitos políticos com os atores resistentes (veladamente) ou abertamente contrários ao processo. Essa referência trata não somente das resistências externas (dos partidos de oposição), mas também daquelas internas ao próprio partido do governo na época (PT) e das estruturas atávicas das Secretarias Municipais, conforme bem demonstra Grin (2011, 2013 e 2015).

Para o que interessa, cabe questionar, depois de passados anos da criação das subprefeituras se, e como, a descentralização de fato ocorreu e tem operado no plano intramunicipal em São Paulo, considerando as dimensões estabelecidas anteriormente (a política, a fiscal e a administrativa). Cabe indagar também quais foram as iniciativas tomadas no sentido da implementação da participação nas unidades descentralizadas.

Para melhor compreender as considerações a serem desenvolvidas é interessante adotar uma perspectiva histórica e processual cuja abrangência abarque desde as primeiras iniciativas de descentralização. Por um lado, isso impõe limites à análise, pois diversos dos pontos permanecerão passíveis de aprofundamento, especialmente pela dificuldade de obter dados consistentes de forma a satisfazer os critérios levantados. Por outro, todavia, permite vislumbrar e discutir as diferentes concepções, posições e disputas em relação à descentralização ao longo do período, estabelecendo, assim, melhores parâmetros para o apontamento dos limites e dos avanços da longa trajetória da descentralização intramunicipal na cidade, que posteriormente servirá de base para a discussão dos limites e potencialidades dos CPMs.

1.3.1 AS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS (ATÉ 2002)

Desde o começo da explosão demográfica e da intensificação da urbanização em São Paulo, cujo início coincidiu mais ou menos com o período democrático de 1946-1964, as primeiras iniciativas de descentralização intramunicipal foram tomadas.

A primeira eleição direta para prefeito na capital ocorreu em 1953²³, da qual saiu vitorioso Jânio Quadros para exercer o mandato da gestão 1953-55. Contudo, a primeira ação concreta no sentido da descentralização foi adotada por Wladimir de Toledo Piza após a renúncia de Juvenal

²³ A figura do prefeito em São Paulo passou a existir em 1899, sendo indicado pela Câmara de Vereadores ou pelo governador do Estado, a depender do momento. Antes disso, o município foi administrado por intendentes, que dividiam as tarefas executivas em torno de diferentes questões (Santos e Barreta, 2004, p. 45). Conforme indica Sposati “até a década de 50 a prefeitura não era reconhecida como interlocutora das demandas populares. Foram os governadores, como autoridade maior sobre a cidade, que de 1899 a 1953 designaram 27 prefeitos para São Paulo” (Sposati, 2001, p. 68).

Lino de Matos, que havia sido o segundo prefeito eleito sob a Constituição de 1946. Até então, esparsos no território da cidade havia apenas alguns “distritos de obras”, precários e insuficientes (Sposati, 2001, p. 71), que basicamente executavam serviços de melhoramento nas vias públicas e nos córregos da cidade.

No ano de 1956, Piza realizou uma reforma administrativa com a qual criou 19 “subprefeituras”, nomenclatura atribuída aos núcleos administrativos regionais que posteriormente cederia lugar às então denominadas Administrações Regionais (ARs) e que, finalmente, retornaria à terminologia original (Finatec, 2004, p. 35-6; Sposati, 2001), como será visto.

Orientado pelos estudos desenvolvidos pela SAGMACS (Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais)²⁴, através do Decreto nº 3.270/1956, Piza argumentou em sua justificativa que haveria a “conveniência de se incentivar a polinucleação do aglomerado urbano, consoante recomendações do urbanismo moderno”, defendendo assim a descentralização administrativa. Para ele, além de “constituir orientação consagrada no regime jurídico brasileiro, corresponde a uma generalizada aspiração do povo, por permitir sua mais afetiva [sic] e direta participação no equacionamento e formulação de providências adequadas a atenuar ou solucionar suas necessidades” (*ibidem; apud*, Sposati, 2001, p. 71). Consta ainda da justificativa do Decreto que seria necessário criar condições efetivas para um “contato mais íntimo com a população”, com suas aspirações e necessidades, tornando assim conhecidas as “diversificações” e “peculiaridades próprias” dos diversos núcleos populacionais da capital. Dentre as atribuições dos subprefeitos, que seriam “livremente” designados pelo chefe do executivo dentre os servidores municipais (Decreto nº 3.270/1956, art. 2º), estariam as de “auscultar” a população, providenciando junto às unidades administrativas competentes o atendimento das necessidades mais imediatas e de melhoramento dos serviços e obras locais e de fiscalizar a execução dos serviços municipais nas unidades administrativas locais (*idem*, art. 3º).

Mais um ponto do Decreto merece destaque: a atribuição do subprefeito de “*estabelecer íntimo contato com os conselhos distritais* [...] com a finalidade de conhecer e relacionar as

²⁴ Segundo Giuseppe (1998, p. 45), a SAGMACS, foi uma “instituição pioneira de consultoria fundada em São Paulo pelo padre Lebet, [que] influenciou significativamente um contingente de profissionais do planejamento urbano, tanto pela forma de pensar e intervir sobre os problemas urbanos, quanto pela introdução de uma metodologia de pesquisa empírica como instrumento de análise científica para orientar a ação. A pesquisa SAGMACS consistiu, fundamentalmente, num minucioso levantamento das condições gerais da cidade, tendo por unidade de análise os bairros, indicando também algumas diretrizes como a regionalização da administração municipal, e a formação de conselhos distritais. Apontou para a necessidade de criação de mecanismos de controle sobre a especulação imobiliária, ajudando a disseminar a ideia de subordinar a iniciativa privada a um planejamento geral, e de condicionar, portanto, suas ações. Defendeu a ideia da cidade polinuclear, contrapondo-se à tendência da época, de excessiva verticalização e adensamento do centro”.

necessidades locais e estabelecer a ordem de prioridades mais adequada e recomendável para seu atendimento” (*idem*, art. 3º, alínea E, grifo nosso). Como se pode verificar, este item já anunciava o que viria a se articular com a Portaria nº 152/1956, também de Piza, que criaria os Conselhos Distritais (Sposati, 2001, p. 73; *cf.* Capítulo 2, seção 2.1).

Por meio dessa Portaria se instituiriam nos distritos conselhos “destinados a reunir elementos radicados em cada um deles (distritos), empenhados em seu progresso e desenvolvimento, para estudar e planejar as medidas públicas de interesse imediato” (*idem*, art. 1º). Tais “Conselhos Distritais” seriam compostos por membros dos “Conselhos Locais”, de cada bairro, que por sua vez teriam seus membros escolhidos entre os moradores de cada região.

A Portaria e o projeto de lei dela derivado (PL nº 2.131/1957) logo foram revogados pela Câmara Municipal. A matéria seria, argumentaram os vereadores, de alçada do Legislativo. Mas a justificativa da revogação não seria apenas essa. Conforme Parecer da *Comissão de Serviços de Utilidade Pública*, “o projeto em si, não mereceria acolhida. O fundo político demagógico se encontra presente, e, apenas dentro da anarquia administrativa do município é que se pode admitir tal aberração” (Parecer nº 160/1960 da Câmara dos Vereadores, anexo ao PL nº 2.131/1957). Assim, foi rejeitada a criação dos Conselhos Distritais e poucos anos depois disso se revogaria também o decreto de criação das subprefeituras.

Em 1965, o último prefeito eleito diretamente sob a Constituição de 1946, Faria Lima, através do Decreto nº 6.236/1965 determinou a criação de Administrações Regionais (ARs), justificando, ao contrário da argumentação de Piza verificada acima, “que as modernas técnicas recomendam o planejamento centralizado e execução descentralizada das atividades administrativas” (Decreto nº 6.236/1965). Disso resultou a criação de 7 ARs com as mesmas funções, basicamente, dos antigos “Distritos de Obras”, com a diferença de que incorporaram subdivisões em suas estruturas organizacionais, a saber: de equipamento social; de serviços; de obras; de fiscalização; de finanças; e de expediente e pessoal (*idem*, art. 6º). Conforme o art. 9º desse Decreto, as funções dos administradores regionais e dos chefes de subdivisão seriam exercidas por “servidores municipais” designados pelo prefeito. No entanto, uma lei promulgada meses após redefiniu os critérios para a nomeação, estabelecendo vagamente que o prefeito “deverá residir de preferência na sede da sua região” (Lei nº 6.882/1966, art. 18, § 3º).

Com o fim do mandato de Faria Lima, naquele momento já em pleno regime militar, assumiu a prefeitura Paulo Maluf (1969-71), nomeado pelo governador do Estado. Conforme várias análises registram, durante todo o regime militar as ARs funcionaram meramente, no melhor dos

casos, como “distritos de obras” e, no mais das vezes, como forma de exercer controle policial sobre a cidade, sendo o administrador regional totalmente subordinado ao prefeito e aos secretários municipais obedecendo a rígida hierárquica que caracterizou o período (Finatec, 2004, p. 36; Santos e Barreta, 2004, p. 15; Sposati, 2001).

Em dezembro de 1969 entrou em vigor o Decreto-Lei Complementar nº 9, amparado no Ato Institucional nº 5 (AI-5), o qual retirou toda a autonomia dos municípios (Calderón, 2000, p. 24; *cf.* nota 20) e o então incipiente processo de descentralização cessou aí. Mas, mesmo antes disso, segundo Sadek (1991, p. 11), a Constituição de 1967, já havia suprimido dos municípios os requisitos para determinação do número de vereadores e de sua remuneração; além disso, “suprimiu o direito de eleição direta dos prefeitos nas capitais de Estado, nos municípios considerados estâncias hidrominerais e naquelas declaradas áreas de interesse da segurança nacional”. A Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969, continua a autora, “limitou ainda mais a autonomia dos municípios. Intensificou os mecanismos de controle, ampliando as possibilidades de intervenção e exigindo que pelo menos 20% da receita tributária fosse aplicada no ensino primário”. O que se quer chamar a atenção é que, dessa forma, passou-se a disciplinar de forma centralizada as matérias financeiras, tributárias e orçamentárias, limitando sobremaneira os poderes locais municipais. Do ponto de vista das dimensões da descentralização (política, fiscal e administrativa) o embrionário processo iniciado no período democrático de 1946-64 esvaiu-se completamente.

Não obstante, mesmo nesse período, com a incessante expansão das regiões periféricas da cidade, ocorrida de forma desordenada e sem qualquer infraestrutura, no auge do *boom* populacional, órgãos administrativos regionais passaram a ser reivindicados pelas populações locais de vários bairros, pois era necessário ter alguma autoridade pública para com quem reclamar a instalação e a manutenção de equipamentos urbanos na região como solicitar água encanada, sistema de esgoto, iluminação pública, creches, escolas, postos de saúde, pavimentação, postos de policiamento para segurança, regulamentação de loteamentos clandestinos etc. (Finatec, 2004, p. 37).

Os “movimentos de bairros” são emblemáticos neste contexto. Nas palavras de Paul Singer (1981, p. 85), eles “surgem da aglutinação dos moradores das áreas pobres da cidade para fins de ajuda mútua e passam, em certas circunstâncias, a mobilizar a população para reivindicar maior participação no usufruto do que se pode denominar de ‘bens coletivos’ da comunidade urbana”. Inserem-se neste movimento as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), as lutas contra os loteamentos clandestinos, pela melhoria do transporte coletivo, o Movimento do Custo de Vida

(surgido a partir dos Clubes de Mães), entre outros (Singer e Brant, 1981; Singer, 1981). Conforme demonstra Singer (1981, p. 94), no caso da luta contra os loteamentos clandestinos, por exemplo, decidiu-se não enveredar pela via jurídica, pois a morosidade poderia desmobilizar a população. A tática adotada foi, então, “pressionar tanto o loteador quanto a prefeitura mediante comparecimento em massa dos moradores à sede da Administração Regional e à firma imobiliária [...]”. Registra o sociólogo: “já se conseguiu, deste modo, a regularização do loteamento em alguns casos” (*ibidem*). Neste contexto, um pouco mais tarde, também se constituiria o famoso Movimento de Saúde da Zona Leste, que reivindicou e passou a integrar, desde 1979, os conselhos dos centros de saúde em algumas regiões da cidade, o que será aprofundado oportunamente (*cf.* Capítulo 2, seção 2.1).

De todo o modo, retomando ao foco da discussão, os núcleos administrativos regionais sob a denominação de ARs perduraram até 2002, passando por reorganizações e reestruturações diversas. O número delas variou bastante no período, de um mínimo de 7 ao máximo de 33 (no entremeio da gestão Jânio Quadros), conforme se pode conferir na tabela abaixo.

TABELA 1. TRAJETÓRIA DAS ARS/SUBPREFEITURAS

| Prefeito(a) | Mandato | Nº de ARs/Subs |
|-------------------|-----------|------------------------------------|
| Toledo Piza | 1956-1958 | 19 Subs |
| Faria Lima | 1965-1968 | 7 Ars/11 Ars/+ Sub de Santo Amaro |
| Figueiredo Ferraz | 1971-1973 | 16 Ars |
| Olavo Setúbal | 1975-1979 | 17 Ars |
| Mário Covas | 1983-1986 | 18 Ars |
| Jânio Quadros | 1986-1989 | 29 Ars/33 Ars/+ 5 Subs |
| Luiza Erundina | 1989-1992 | 20 Ars/+ 12 postos avançados |
| Paulo Maluf | 1993-1996 | 26 Ars/+ 4 postos avançados |
| Celso Pitta | 1997-2000 | 27 Ars/28 Ars/+ 3 postos avançados |
| Marta Suplicy | 2001-2004 | 31 Subs |
| Fernando Haddad | 2013-2016 | 32 Subs |

Fonte: Sposati (2001, p. 75), adaptado. Acrescentamos à tabela fornecida por Sposati as informações referentes às gestões de Toledo Piza, Marta Suplicy e Fernando Haddad. As barras (/) indicam a mudança do número de ARs dentro de uma mesma gestão. Os sinais de adição (+) indicam que foram criadas divisões suplementares na gestão, mas não é o caso de aqui tratar dessas subdivisões.

Não sendo o caso de adentrar em detalhes de cada gestão ao longo do período, convém registrar que com a surpreendente vitória de Erundina (PT), em 1988, houve uma proposta de descentralização que procurou atribuir aos núcleos regionais algum poder, no sentido de conferir a eles a função de planejamento local.

Erundina propôs a criação de 13 subprefeituras e, em paralelo, instalou em cada AR, logo no início da gestão, os chamados Núcleos Regionais de Planejamento (NRPs), que tinham dentre os principais objetivos “articular a atuação dos vários setores da Administração no âmbito de cada região” e “associar planejamento e gestão do território” (Martins, 1997, p. 5). Além disso, esse núcleos procurariam identificar as especificidades de cada região, visando a elaboração de uma Política Urbana local, incorporando a participação da população com o “objetivo mais pragmático

e imediato estabelecer prioridades (e conseqüentemente produzir uma peça orçamentária)” (*ibidem*). Nas palavras de Giuseppe (1998), que analisou essa “experiência alternativa”, os NRPs foram

criados dentro da perspectiva da administração voltada para a descentralização e inclusão da participação popular, envolviam a ideia de planejamento como um processo de integração, gestão e estabelecimento de prioridade, constituindo, a um só tempo, uma experiência no campo do planejamento e uma tentativa de um novo modelo de gestão (Giuseppe, 1998, p. 5).

No entanto, o “ensaio” desse “novo e almejado desenho” foi apenas episódico: “os NRPs, nunca oficialmente institucionalizados, vigoraram por um curto período de tempo: de abril de 1989 a junho de 1990” (*idem*, p. 6). Independente disso, para se ter melhor compreensão da importância das ARs no governo Erundina em comparação com os governos subsequentes dos anos 1990, de Maluf (1993-1996) e de Pitta (1997-2000), pode-se tomar como referência o orçamento aplicado a uma delas (não se encontraram para essa pesquisa balanços orçamentários agregados para esse período). Segundo a publicação da Finatec (2004, p. 38), “o orçamento da AR Capela do Socorro [...] era, no final da gestão Erundina, aproximadamente de 30 milhões de reais por ano; no final da gestão Pitta, o orçamento da mesma AR não passava de 1,5 milhão”. Para reforçar o ponto, é válido citar uma reportagem de 2 de outubro de 1999, na qual o jornal Folha de São Paulo assinalava que “ao mesmo tempo em que aumenta a verba de seu gabinete, para tocar os programas de maior apelo popular, o prefeito Celso Pitta (PTN) decidiu reduzir o orçamento da SAR (Secretaria das Administrações Regionais) (Folha de São Paulo, *apud* Finatec, 2004, p. 39).

A mesma reportagem aponta que as 27 regionais tornaram-se, naquele ano, alvo de investigações da polícia e do Ministério Público: “dois vereadores e um deputado estadual foram cassados por causa de acusações de envolvimento com esquemas de arrecadação de propina nas regionais”, informava o jornal (*ibidem*). Como se tornou de notório conhecimento, nas gestões Maluf e Pitta as ARs foram marcadas por esquemas de corrupção, um deles conhecido como “máfia das propinas” (Pinheiro, 1999). No editorial do dia 3 de dezembro de 1999, o jornal Folha de São Paulo denunciava: as ARs “são feudos concedidos por favor político a barões da propina; o caótico e ignorado zoneamento urbano é prato pleno de oportunidades para o achaque” (*apud* Finatec, 2004, p. 39). Não obstante, no que diz respeito à descentralização, na gestão Pitta houve uma tentativa “desmotivada” e marcada pelo caráter excessivamente técnico de regulamentação das subprefeituras, que fracassou (Finatec, 2004, p. 38; Santos e Barreta, 2004, p. 49).

Nesta altura, as “subprefeituras” já constavam das diretrizes da Lei Orgânica do Município (LOM), aprovada em 1990. Deve-se registrar que mesmo no governo Erundina, apesar do peso

dado às regionais, não houve força política para a aprovação do projeto de lei de regulamentação e criação das subprefeituras. O governo Erundina não contava com a maioria no legislativo para aprovar propostas deste vulto (Couto, 1995). O ex-secretário de governo da primeira gestão petista na cidade, José E. Cardoso (2002) (publicado em Calderón e Chaia (2002)), em balanço autocrítico sobre o processo de elaboração da LOM e dos instrumentos nela previstos que deveriam ser implementados, reconhece as limitações em aprová-lo devido à falta de maioria na Câmara. Diz:

penso que muitas das deficiências dessa Lei Orgânica são fruto direto do governo da época. Além da falta de experiência administrativa, não tínhamos força política necessária para aprovar projetos, não tínhamos a maioria na Câmara Municipal de São Paulo, pois não fizemos a histórica repartição fisiológica das administrações regionais. A gestão do PT, daquela época, tinha uma visão bastante estreita do ponto de vista das alianças políticas. Estes fatores contribuíram para que o governo Erundina, apesar de ter realizado algumas tentativas de implantação dos mecanismos que constam na Lei Orgânica não tenha tido sucesso no nível que pretendíamos. Assim, quanto ao projeto de reforma administrativa [leia-se, de criação das subprefeituras] e ao plano diretor, entre outros, não foi possível sequer coloca-los no processo de discussão da Câmara Municipal, porque não tínhamos a maioria. Todos os fatores citados, que circundaram esse governo atípico da cidade de São Paulo, dificultaram e travaram qualquer iniciativa que visasse à implementação da Lei Orgânica do Município”. (Cardoso, 2002, p. 57-8)

Ocorre que, embora os vereadores eleitos para a 10ª Legislatura (1989-1992) não tenham nem sequer colocado em pauta o projeto do Executivo²⁵, como se depreende do enxerto acima, eles próprios haviam se tornado os membros da Assembleia Municipal Constituinte (AMC) e foram os responsáveis pela elaboração da Lei Orgânica, a qual contemplou, em diversos dos seus artigos (para citar apenas os principais: arts. 56; 75-80), a criação das subprefeituras, que viria a ser regulamentada, de fato, somente 12 anos após, em 2002.

Enfim, o importante a reter é que, em todo esse período abarcado, em relação à dimensão política da descentralização intramunicipal, enquanto no regime militar os administradores eram totalmente subordinados ao prefeito, no período após a redemocratização as ARs, com raras exceções, passaram à moeda de troca, não havendo critérios claros para as escolhas dos nomeados, mecanismo que se manteve mesmo após a criação formal das subprefeituras e o que vigora atualmente. Quanto à dimensão administrativa, com exceção da gestão Erundina, que tentou sem muito sucesso atribuir a função de planejamento local para os órgãos regionais, no mais das vezes elas continuaram com papéis limitados quase que mantendo as características de distritos de obras. Por fim, não se tem muitas informações consolidadas (até onde a pesquisa logrou alcançar) sobre

²⁵ Não sendo votada na gestão Erundina, a proposta de lei de criação das subprefeituras foi arquivada logo no início da gestão posterior. Conforme assinala a publicação da Finatec (2004, p. 38), “em 13 de janeiro de 1993, o então prefeito Paulo Maluf (1993-1996) solicitou seu arquivamento, ocorrido no dia 16 de fevereiro do mesmo ano”; a proposta apresentada previa a criação de 13 subprefeituras (*idem*, p. 37).

a dimensão orçamentária, embora seja conhecido - conforme algumas evidências aqui mencionadas e a indicação (sem maiores detalhamentos) de Sposati (2002, p. 78) - que as Administrações Regionais tiveram orçamento próprio desde 1973. Não são conhecidos, no entanto, os montantes e os critérios definidos para a destinação de verbas a cada uma delas (o que também se mantém até hoje). Em relação à participação local, distrital ou territorial, no período pós-LOM, vários projetos de lei foram propostos visando regulamentar os Conselhos de Representantes, sendo praticamente todas as tentativas fracassadas, conforme será examinado oportunamente.

1.3.2 AS SUBPREFEITURAS (2002 – ATUAL)

Em uma das pesquisas mais influentes sobre a elaboração da LOM de São Paulo, analisada em suas diversas fases através dos Anais da Assembleia Municipal Constituinte (AMC), Calderón procura demonstrar como as subprefeituras foram aprovadas e inseridas na “constituição municipal”, embora ele tenha como foco principal os instrumentos de participação nela propostos. Calderón (2000, p. 84) enfatiza que durante a fase de apresentação de propostas na AMC, “o PSDB apresentou um projeto que visava eliminar os desvios existentes na escolha dos administradores regionais”. Segundo o projeto apresentado, conforme indica o autor, o território municipal seria dividido em subprefeituras, e em cada uma delas deveria existir um “Conselho de Representantes”, composto por moradores dos bairros dentro de sua jurisdição (*ibidem*) (cf. Capítulo 3, seção 3.1).

Esse projeto, denominado *Subprefeituras e Conselhos de Representantes da população*, na verdade, foi inicialmente elaborado pela *Comissão Permanente de Estudos sobre a Questão Urbana* (CPEQU) do *Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário* (IBEAC), conforme informado pelo próprio Calderón timidamente em nota de rodapé (2000, p. 103, nota 15). O IBEAC elaborou o projeto como resultado de estudos que vinha realizando desde 1987, quando visava a propor medidas à Assembleia Nacional Constituinte (ANC), “orientadas ao aperfeiçoamento da administração municipal” (*ibidem*), na esteira do que fez o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (Almeida, 2002).

Prevendo a criação de 35 subprefeituras, o projeto foi então encaminhado pelo PSDB²⁶ e acatado, nas palavras de Calderón, por todos os “partidos progressistas” 10º da Legislatura,

²⁶ Calderón (2000) não deixa absolutamente claro se outros partidos (ou outros atores legítimos para apresentação de propostas à AMC, como os vereadores individualmente, ou mesmo a sociedade civil através das sugestões à AMC ou das emendas populares etc.) apresentaram propostas sobre a regulamentação das subprefeituras. Além disso, o autor, talvez por centrar sua análise exclusivamente na AMC, ignora o projeto de descentralização apresentado pela gestão Erundina e todo o histórico, até aquele momento, das ARs e das subprefeituras, conforme resgatado neste e em outros estudos (Sposati, 2001). Assim, Calderón apresenta,

incluídos aí o PT, PCB, PCdoB, PV e PDT (*idem*, p. 100-1). Conforme relata o autor, antes mesmo da votação no Plenário, ainda na Comissão de Sistematização das propostas, “a luta pela criação das subprefeituras e dos Conselhos de Representantes deixou de ser um patrimônio do PSDB, passando a constituir-se uma bandeira dos setores progressistas da Câmara. Todos os partidos progressistas apresentaram sugestões para aprimorar essa proposta” (*idem*, p. 118).

Após os debates e avançadas as diversas fases da AMC, presumivelmente, houve modificações em relação ao projeto inicial (tal projeto será visto no Capítulo 3), sendo o texto final aprovado sem grandes resistências (Calderón, 2000), assim como ocorreu quando da aprovação da descentralização no plano federal pouco antes no Plenário da ANC (Souza, 2001) e em consonância com o “espírito da época”, por assim dizer.

Mas, o fato de a descentralização intramunicipal ter sido aprovada sob certo consenso não significa que não existiram divergências, as quais se deram principalmente em relação ao modo de recrutamento dos subprefeitos. Na proposta inicial, conforme esclarece Calderón,

Embora os cidadãos não pudessem eleger diretamente o subprefeito, a proposta era a de que o prefeito indicasse ao Conselho de Representantes o nome de um possível subprefeito, para que este definisse se o candidato possuía as condições necessárias para assumir o cargo. Caso o Conselho não aceitasse o nome indicado pelo prefeito por três vezes consecutivas, o prefeito teria o direito de convocar a eleição de um novo Conselho de Representantes. A aprovação do nome do subprefeito por meio do Conselho de Representantes foi alternativa encontrada para atender à reivindicação da população pela eleição direta do administrador regional, uma vez que, para preencher este cargo, não raro são designadas pessoas que desconhecem a realidade local (Calderón, 2000, p. 22-3).

Nesse quesito tal proposta foi recusada e o que permaneceu no texto da constituição municipal é um tanto ambíguo. O art. 76 da LOM estabelece que “os secretários municipais e os subprefeitos serão nomeados pelo prefeito”. Já o art. 77 subscreveu que “o processo de escolha do subprefeito será definido na forma estabelecida em lei”. Ou seja, um artigo delimita o processo de escolha ao passo que o seguinte o deixa em aberto. A LOM havia igualado os subprefeitos aos secretários municipais como auxiliares diretos do Prefeito, o que foi endossado pela legislação de

equivocadamente, o projeto das subprefeituras e dos conselhos de representantes como uma “inovação” apresentada pelo PSDB, em diversas passagens, das quais vale citar as que seguem: “Convém mencionar que a proposta do PSDB sobre essa última questão [das subprefeituras e dos conselhos de representantes] havia conseguido o apoio de diversas forças políticas da ala progressista, sobretudo de importantes lideranças petistas” (*idem*, p. 85); “A proposta do PSDB foi inovadora à medida que possibilitava a participação da sociedade civil na nomeação do subprefeito (uma das reivindicações históricas das SABs e Associações de Moradores em relação à nomeação dos administradores regionais), colocando sob a responsabilidade do Conselho a aceitação ou não do subprefeito proposto pelo prefeito” (*idem*, p. 104). “[...] os relatores [da AMC] incluíram, também, a proposta tucana de descentralização administrativa, que englobava a criação das subprefeituras e seus respectivos Conselhos de Representantes” (*idem*, p. 114); “A presença do Conselho de Representantes no anteprojeto deveu-se à inclusão, pelos relatores, da proposta do PSDB sobre a descentralização administrativa, da qual fazia parte a criação das subprefeituras e dos Conselhos de Representantes [...]” (*idem*, p. 116-7). Em relação aos conselhos de representantes, aprofundaremos o debate nos próximos capítulos;

sua criação. Em tese, o subprefeito seria o representante político local do governo com mais poder decisório se comparado aos antigos administradores regionais (Santos e Barreta, 2004; Grin, 2011). Vale dizer que a lei de 2002 que criou as subprefeituras prescreve em seu art. 8º: “os cargos dos subprefeitos serão de livre nomeação pela prefeita, em conformidade como o *caput* do art. 76)” (Lei nº 13.399/02). No momento em que esse texto está sendo redigido (primeiro semestre de 2016), um projeto de lei do executivo foi enviado à Câmara dos Vereadores, pelo prefeito Haddad (PT), modificando tal artigo para “determinar a eleição direta para subprefeito”, como será visto.

O fato é que após estabelecida na LOM - e com a intensa crise das ARs no governo Pitta - ampliou-se o consenso, entre vários dos atores políticos da época, de que a criação das subprefeituras poderia ser uma solução para a gestão regional e local, uma vez que poderiam minimizar a influência dos vereadores e que, em se criando paralelamente os Conselhos de Representantes, eleitos diretamente pelos cidadãos, eles fiscalizariam os subprefeitos promovendo assim uma melhor gestão territorial (Grin, 2011, p. 41-2; *cf.* Capítulo 3, seção 3.1.1).

Somente no governo Marta Suplicy (PT) foi aprovada legislação específica regulamentando os artigos da LOM referentes à criação das subprefeituras (arts. 56; 75-80). A concepção destes órgãos, conforme constava no plano de governo *Muda São Paulo* da candidatura da petista, é de que eles seriam não apenas uma unidade descentralizada de execução de serviços municipais, mas sim “centros regionais com poder de decisão” (*apud*, Grin, 2011, p. 42). Eles incorporariam um núcleo de planejamento, visando a construção dos planos regionais locais, com articulação e integração das políticas sociais com a participação da sociedade civil. Nas palavras de Eduardo José Grin (2011, p. 08), que investigou o processo de implementação das subprefeituras na gestão Suplicy, em tese, elas “seriam capazes de responder positivamente ao estiolamento das antigas regionais e foram apresentadas como um eixo estratégico no programa da candidata Marta Suplicy para ‘dar início a uma nova ordem de coisas’”. Tal concepção baseou-se nos NRPs da gestão Erundina, conforme se encontra em diversos documentos governamentais, livros editados pela Prefeitura, elaborações teóricas de atores políticos governamentais e artigos acadêmicos, citados por Grin (2011)²⁷. Pelo modelo idealizado, conforme sintetizado por Grin,

²⁷ Segundo Grin, “a concepção histórica das subprefeituras no Partido dos Trabalhadores (PT) se encontra em documentos governamentais, (PMSP 1991a, 1991b), livros editados pela Prefeitura (PMSP 1992a, 1992b) elaborações teóricas de atores políticos governamentais (Sader, 1992; Jacobi, 1990; 1991) e artigos acadêmicos (Keinert, 1993; Martins, 1997)”.

As referências citadas pelo autor são: Prefeitura Municipal de São Paulo. Proposta de novo modelo de estrutura organizacional. São Paulo: Secretaria Especial da Reforma Administrativa, 1991a.; Prefeitura Municipal De São Paulo. Nova Territorialização. São Paulo: Secretaria das Administrações Regionais: Assessoria Técnica de Sistemas de Informática, 1991b; Prefeitura Municipal De São Paulo. O poder em São Paulo: história da administração pública na cidade, 1554-1992. São Paulo: Cortez; 1992a; Prefeitura Municipal De São Paulo. São Paulo: Crise e Mudança. São Paulo: Brasiliense, 1992b; Sader, E. Governar

as políticas públicas locais seriam executadas de forma integrada, o que reordenaria a gestão municipal a partir das demandas locais, ao invés de ações centralizadas e setoriais (Martins, 2006; Donato, 2006; Fernandez e Mendes, 2003). Com a intersectorialidade de políticas, as Subprefeituras atenderiam melhor as demandas oriundas da participação popular e qualificariam a oferta de serviços públicos. A convivência organizacional no interior das Subprefeituras geraria uma maior proximidade entre todas as Secretarias que passariam a atuar de forma integrada. A base comum da ação desses órgãos partiria das demandas de cada localidade e promoveria a transversalidade entre as políticas setoriais. Ademais, com tal integração das políticas públicas, se ampliaria a racionalidade administrativa (Garibe, 2004; 2006, Donato, 2006 e Capucci, 2004). A descentralização, associada à democracia participativa, deveria transformar o poder público em favor da sociedade. (Grin, 2011, p. 42-3)

Apesar do longo debate político sobre a concepção das Subprefeituras, havia divergências sobre o seu formato e o modo de sua implementação. A constituição do Instituto Florestan Fernandes, como núcleo para pensar o programa de governo petista, talvez seja a melhor expressão destes debates (Caccia Bava, 2000 e 2001; Peres, 2016, entrevista concedida ao autor e à Tatagiba; Sanchez, 2016, entrevista concedida ao autor; *cf.* Capítulo 3). A lei aprovada não encontrou pleno acordo mesmo dentro da coalizão governista, conforme Grin (2011), sendo as principais divergências quanto ao número de subprefeituras a serem implementadas e em relação à existência ou não de quadros técnicos para trabalharem nos órgãos.

Seja como for, com a regulamentação, as subprefeituras se constituiriam como as representantes locais da administração municipal, passariam “a ter poder formal de decisão, planejamento, investimento e autonomia administrativa na gestão regional” (Grin, 2011, p. 48), transformando-se efetivamente em unidades orçamentárias. Assim, em 2002, 31 órgãos regionais foram então criados²⁸ e, no interior de cada um deles, 7 Coordenadorias, que são as seguintes: 1 – Ação Social e Desenvolvimento; 2 – Planejamento e Desenvolvimento Urbano; 3 – Manutenção da Infraestrutura Urbana; 4 – Projetos e Obras Novas; 5 – Educação; 6 – Saúde; 7 – Administração e Finanças (Lei nº 13.399, art.12). A cada uma dessas Coordenadorias caberia indicar as

para Todos: uma avaliação da gestão Luiza Erundina. São Paulo: Scritta Editorial; 1992; Jacobi, P. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.20, p.121-143, Maio, 1990.; Jacobi, P. Políticas públicas e alternativas de inovação da gestão municipal: o complexo caso da cidade de São Paulo. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.5, n. 2, p. 31-37, abril/jun., 1991; Keinert, T.M.M. Reforma administrativa nos anos 90: o caso da prefeitura Municipal de São Paulo. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.33, n.4, p. 66-81, Jul/Ago, 1993; Martins, M.L.R. Descentralização e Subprefeituras em São Paulo. Disponível em: <www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/.../martinsdescentralizaerundina.pdf>. Acesso: 15 Jan. 2010.

²⁸ Os critérios que foram estabelecidos para a escolha da área de atuação das subprefeituras foram, principalmente, os seguintes: respeito aos limites dos distritos administrativos, prioridade de implantação nas áreas periféricas, administrações regionais como referência, identidade política e cultural dos distritos, atenção às áreas de preservação ambiental, combinação de áreas com diferentes graus de desenvolvimento, limite em torno de 500 mil habitantes, existência de polos de atração comercial, de serviços, vias de acesso e sistema viário (Finatec, 2004).

prioridades de sua respectiva área, em cada região, bem como executar as atividades e programas do governo referentes a sua área específica.

A partir de 2003, iniciou-se o processo de transferência das unidades administrativas das Secretarias Municipais para as subprefeituras²⁹. Em tom amiúde crítico, para Grin (2011), “basicamente serviços e equipamentos já desconcentrados nos territórios foram repassados às Subprefeituras [...]. Com essas medidas se formalizaram as competências administrativas dos Subprefeitos sobre serviços já presentes nos territórios”. Segundo o sociólogo, a Lei nº 13.399 aprovou a criação dos cargos nas subprefeituras³⁰, mas não a estrutura administrativa necessária à gestão dos territórios (*idem*, p. 52), visão que parece contrastar com a envergadura do processo.

Eduardo José Grin, em sua dissertação (2011) e em outros trabalhos decorrentes dela (2013; 2015), destaca dois importantes pontos do processo de “construção e desconstrução” das subprefeituras. Primeiro, os cargos criados com a aprovação e implementação das subprefeituras foram usados pelo Executivo municipal para forjar uma maioria parlamentar, franqueando a indicação dos subprefeitos aos vereadores. Diz o autor que, “ao aprovar as Subprefeituras, o governo fez desse processo um marco para consolidar sua política de alianças no parlamento” (Grin, 2011, p. 64). Aponta ainda que o processo de barganha foi notoriamente reconhecido até mesmo pelo então Secretário Municipal das Subprefeituras, Antônio Donato (PT), ao revelar que “o governo Marta arquitetou uma maioria parlamentar e o terreno prioritário dos acordos foi o das subprefeituras” (*apud* Grin, 2011, p. 64).

Ocorre que, ao se esmiuçar o ponto, das 31 subprefeituras criadas, 8 foram cedidas para 7 partidos que vieram a formar a coalizão de governo³¹. Pelo levantamento de Grin, cargos do

²⁹ Para se ter uma noção da envergadura do processo, em contraste com a visão de Grin, podem-se citar os atos normativos constantes no Apêndice elaborado pela Finatec (2004, p. 131-5). Para além das leis de regulamentação das subprefeituras, foram editados mais de 30 atos normativos, principalmente Decretos e Portarias, com o objetivo de dispor sobre as transferências de projetos e atividades para elas. Para citar alguns poucos: Decreto nº 42.770, que “dispõe sobre a transferência de equipamentos da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação para as Subprefeituras”; Decreto nº 42.771, que “dispõe sobre a transferência de equipamentos da Secretaria Municipal de Saúde para as subprefeituras”; Decreto nº 42.772, que “dispõe sobre a transferência de equipamentos da Secretaria Municipal de Cultura para as subprefeituras”; Decreto nº 42.773, que “dispõe sobre a transferência de equipamentos da Secretaria Municipal de Educação para as subprefeituras”. Para os demais, confira Finatec (2004, p. 131-5).

³⁰ Pela Lei nº 13.682/2003 e Portaria Intersecretarial nº 06/2002, referentes à “estrutura organizacional das Subprefeituras”, os cargos de livre nomeação seriam o do Subprefeito, do Chefe de Gabinete, de cinco assessorias (jurídica, técnica, comunicação, defesa civil e Praça de Atendimento) e de mais sete Coordenadorias, somando a monta de 448 cargos a serem indicados pelo Executivo. Além desses, foram criados ainda mais 47 cargos de chefia, a serem ocupados por servidores municipais. Ou seja, as 31 Subprefeituras possuíam 1.891 postos diretivos (434 cargos de livre nomeação e 1457 funções de chefia), que, nas palavras de Grin (2011), serviriam de moeda de troca de apoio parlamentar.

³¹ No começo da gestão petista, o governo contava com apenas 19 dos 55 vereadores, na coalizão de governo, sendo 16 do PT e 3 do PCdoB. Segundo Grin, a partir do segundo ano da gestão, “dada a dificuldade de aprovar seus projetos no parlamento, o Executivo buscou aumentar sua base aliada com o discurso de um “governo amplo”. Até abril de 2002, o governo tinha conseguido o apoio da bancada do PMDB (seis vereadores) e da bancada do PL (três vereadores) com negociações que já envolviam cargos nas ARs. Com o PSB, a base governista de 30 parlamentares se tornou majoritária”. Além de PMDB, PL, PSB, em uma tabela em que

segundo escalão também foram distribuídos em metade (52%) das subprefeituras. Mas, ressalte-se, os indicados nem sempre foram do mesmo partido do subprefeito. Ou seja, numa correlação de forças o governo “franqueava aos vereadores indicarem os subprefeitos, mas tentava impedir que os territórios se tornassem feudos parlamentares”, conforme reconhecido pelo próprio Grin (*idem*, p. 65).

Um ponto que será aprofundado no Capítulo 3, mas que convém aqui ser brevemente mencionado, é que Grin destaca que a estratégia do governo priorizou a composição com os vereadores em detrimento da aprovação dos Conselhos de Representantes (CRs). Para que as Subprefeituras fossem aprovadas mais facilmente, o executivo recuou da discussão dos CRs, tendo em vista a contrariedade de vários vereadores, pois temia que tal discussão travasse a votação do projeto das subprefeituras, que era prioritário (Grin, 2011). Assim, as subprefeituras foram aprovadas em 2002, mas seus conselhos somente em 2004, já no semestre final da gestão petista.

O segundo ponto importante apontado por Grin, é que o modo como a descentralização foi operada implicaria a perda de poder das Secretarias Municipais e isso gerou conflitos, até mesmo dentro do próprio partido governista e das instâncias governamentais (dos funcionários de carreira). As Secretarias, com estruturas atávicas, temiam a autonomia das “prefeiturinhas” e a perda de controle político com a descentralização dos recursos financeiros.

No jogo político o governo operava com um cenário futuro em que, após a aprovação da lei, haveria uma adesão das Secretarias, o que se revelou uma tarefa árdua. A Secretaria Municipal das Subprefeituras abriu diálogo com as demais setoriais para averiguar o que seria possível transferirem para os órgãos regionais. O resultado foi que as Secretarias, no geral, “buscaram justificar como deveria ser a sua organização setorial no território ou apresentaram as razões para manterem centralizadas várias atividades” (*idem*, p. 49). Assim, conforme ressalta Grin, um dos efeitos não previstos da descentralização intramunicipal foi o de transformar as Secretarias e não as Subprefeituras nos atores-chaves do processo. Conforme bem explica o autor,

Em termos administrativos, a opção do governo de manter inalteradas as estruturas do nível central, e ao mesmo tempo implantar as Subprefeituras, gerou um modelo organizacional com dois vetores contraditórios. Havia vinte e três secretarias na administração direta que deveriam se relacionar com sete coordenadorias em cada Subprefeitura. No nível central permaneceram estruturas setoriais que temiam a perda de poder para as regiões, enquanto nas Subprefeituras o desenho organizacional pretendido era a intersetorialidade e transversalidade nas ações. O resultado foi um permanente desencontro gerencial e político do nível central com as regiões decorrente da incompatibilidade dos dois modelos organizacionais e decisórios. (Grin, 2011, p. 53)

Grin (2011, p. 66) demonstra a indicação dos subprefeitos, outros partidos que receberam esses cargos foram: PTB, PPB, PPS e PDT, somando 7.

Com esse “desencontro”, as Secretarias e não as subprefeituras passaram a condicionar “a forma, o conteúdo e o ritmo” do processo de descentralização. Arremata Grin (2011, p. 54, grifo nosso): “é nesse sentido que *a implantação das Subprefeituras foi errática*, limitada em alcance administrativo e desigual na capacidade de gerir políticas públicas nas regiões”, o que em grande medida é corroborado pela presente pesquisa.

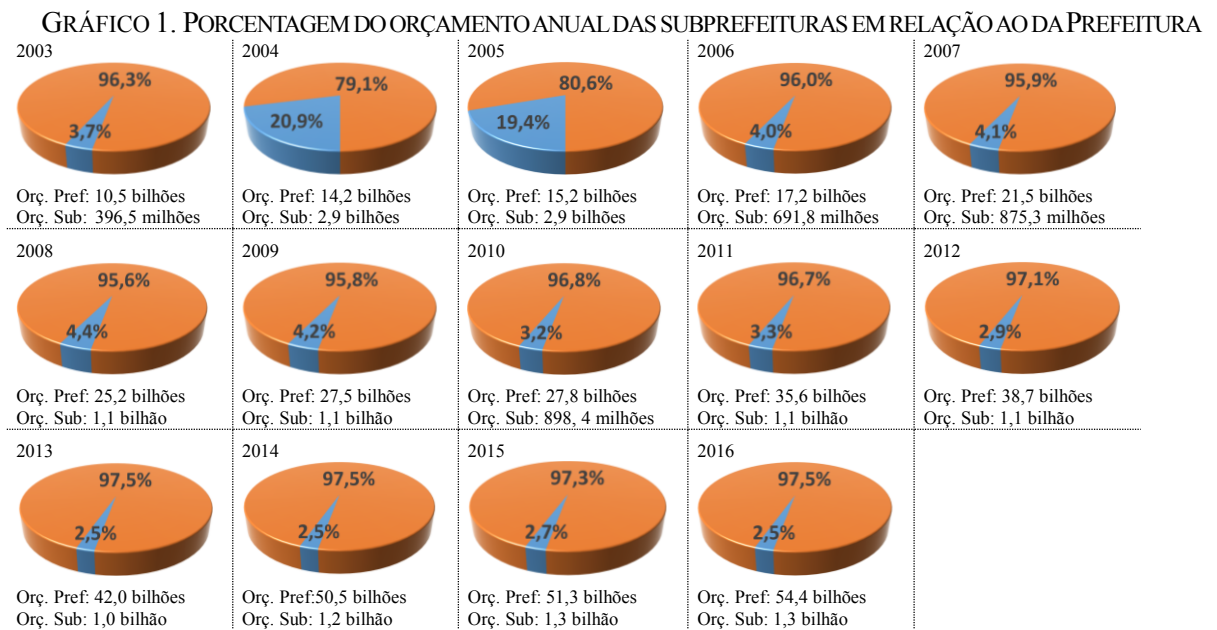
Porém, a análise de Grin parece acertar no que aponta e se equivocar pelo o que não diz, mesmo que se alegue que o não dito não faça parte do escopo de análise do autor. Se, por um lado, a análise do sociólogo é primorosa em demonstrar os constrangimentos enfrentados pelo governo Marta e os recuos concedidos por este para implementar as subprefeituras, por outro, o autor praticamente silencia sobre todo o passivo “caótico” - para usar um termo de Sposati (2001) - do (longo) processo de descentralização intramunicipal na capital paulista, limitando-se apenas a indicar em poucas e esparsas frases pontuais que os governos de Maluf e Pitta eram contrários ao modelo político-administrativo descentralizado e que, portanto, não tinham interesse na implementação das subprefeituras. Da mesma forma, o autor praticamente negligencia o “desmonte” da incipiente implementação das subprefeituras nos governos posteriores.

É preciso atentar para o fato de que, como bem analisou Falleti (2006), os processos de descentralização em diversas partes têm se dado por um conjunto de medidas, muitas vezes adotadas de forma “*sequencial*” ao longo do tempo, obedecendo a certo “*timing*” das políticas, o que exige um olhar atento não apenas para o contexto mais imediato, ressaltando a importância de análises de médio prazo. Analisar “processualmente” e em suas diversas “camadas” (ou dimensões) a descentralização, parece um procedimento válido tanto para os planos nacionais-subnacionais, analisadas por Falleti³², quanto para a descentralização intramunicipal - especialmente no caso de uma cidade com o porte de São Paulo, dada a envergadura que exige o processo.

O embrionário processo de descentralização iniciado com a criação das subprefeituras, que não à toa pela sua complexidade foi previsto ocorrer de *forma gradual* (caberia também *processual*, *sequencial*), sofreu forte retrocesso no início da gestão José Serra (PSDB)/Gilberto Kassab (DEM)

³² Falleti comparou os processos de descentralização no Brasil, Argentina, Colômbia e México, enfatizando como cada uma das “camadas” dos processos de descentralização foram sendo transferidas, ou não, em cada caso, dos níveis nacionais para os subnacionais. Demonstra a autora que, no Brasil, as “camadas” (ou “ciclos de reformas descentralizadoras”) se deram na sequência: descentralização política (com o estabelecimento de eleições diretas para governadores, em 1982, e, posteriormente, para prefeitos e para presidente); descentralização fiscal (com a aprovação, em 1983, da chamada emenda Passos Porto, que estabeleceu a transferência automática de recursos da União para os Estados e, posteriormente, a transferência de recursos para os municípios); e, por fim, descentralização administrativa (iniciando-se, pós-CF/88, pela área da saúde, com a transferência de responsabilidades para os municípios e, posteriormente, espalhando-se para demais áreas de políticas públicas).

(2005-2009). No primeiro ano de mandato sob a gestão do PSDB, o executivo municipal tratou de “recentralizar” os serviços de saúde que haviam sido transferidos para as recém-criadas Coordenadorias locais, o que se deu, em parte, pela pressão das próprias instâncias governamentais, os funcionários de carreira das secretarias municipais. Seja como for, o Decreto nº 46.209/2005, por exemplo, conforme sua ementa, “dispõe sobre a transferência das coordenadorias da saúde das subprefeituras que especifica para a Secretaria Municipal de Saúde”. O impacto de medidas como esta, que foram sucessivas até a quase extinção das Coordenadorias e de outras atribuições cedidas às subprefeituras (*cf.* nota 29), foi o de uma vertiginosa queda no orçamento dos recém-criados órgãos administrativos regionais, como se pode visualizar nos gráficos.

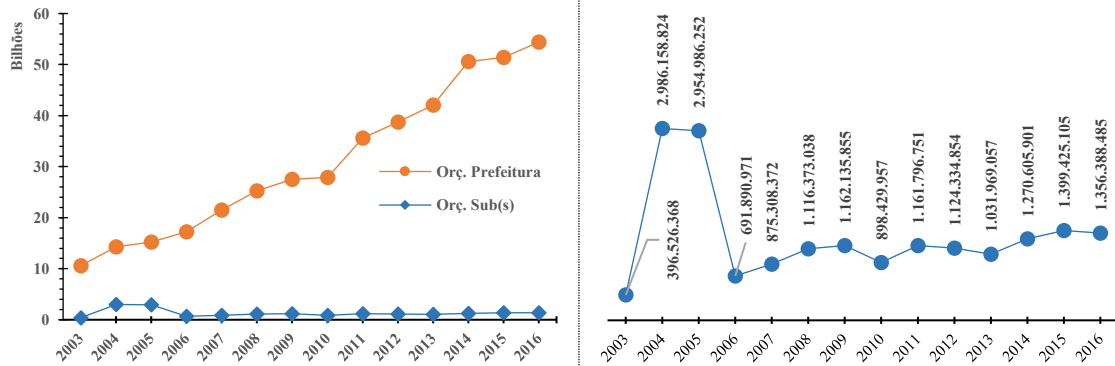


Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir das “despesas previstas” nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA(s), 2003-2016).
Disponíveis em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/loa.html>

Em 2004 e 2005, o orçamento das subprefeituras tinha atingido, respectivamente, 20,9% e 19,4% do orçamento total da prefeitura, sendo o orçamento de 2003 ainda baixo devido ao fato de que a implementação estava em fase de planejamento (Finatec, 2004). Mas, no primeiro orçamento elaborado pela gestão Serra (em 2005, para ser executado no ano de 2006), a porcentagem desse orçamento caiu para 4% do montante previsto para a prefeitura. Desde então, essa porcentagem foi caindo gradativamente e atingiu, na gestão Haddad, a marca mínima de 2,5%, embora o valor bruto, na média de 1,1 bilhão, tenha se mantido mais ou menos constante ao longo dos anos, com pequenas variações para cima ou para baixo.

O orçamento da prefeitura no período considerado, todavia, saltou de 10,9 bilhões, em 2003, para 56,7 bilhões, em 2016. O orçamento das subprefeituras dado a política de desmonte não acompanhou tal evolução, como melhor representado abaixo.

GRÁFICO 2. ORÇAMENTOS ANUAIS DA PREFEITURA VERSUS OS DAS SUBPREFEITURAS (2003-2016)
GRÁFICO 2-A. ORÇAMENTO DA PREFEITURA VS. ORÇAMENTO DAS SUBS GRÁFICO 2-B. VALORES ANUAIS (DETALHADOS) DOS ORÇ. DAS SUBS



Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir das “despesas previstas” nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA(s), 2003-2016).
Disponíveis em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/loa.html>

Um artigo de opinião, intitulado *Retrocesso na descentralização administrativa municipal* (Antunes, s/d), publicado no *site* da *Escola de Governo* da cidade de São Paulo, sintetiza bem o que demonstram os gráficos acima, elencando uma série de atribuições que foram retiradas das regionais. Cabe uma breve reprodução. Segundo a autora, logo no início do governo Serra, as Coordenadorias de saúde e de educação foram retiradas das subprefeituras. Depois, os serviços de limpeza pública, que também haviam sido transferidos para as administrações locais, foram reconvertidos ao órgão central. O mesmo se deu com relação à administração dos parques municipais, que retornou à Secretaria do Verde. Continua com propriedade Cristina Antunes (s/d): “na área jurídica, logo no início da gestão Serra, o então secretário Marrey retirou das subprefeituras os raros procuradores municipais que ajudavam a agilizar ações e processos localmente”, de forma que “as subprefeituras tornaram-se então, carentes de assessoria e apoio jurídico”. Por fim, completa: “agora, logo no início desta gestão [Kassab, 2009-2012], novos golpes: as coordenadorias de assistências social foram extintas e as ações voltaram ao comando da Secretaria Municipal sob a batuta da vice-prefeita que acumula esse posto” (*ibidem*).

Como se pode depreender, o esforço inicial de reestruturação das antigas ARs em subprefeituras não foi mantido, seja no que diz respeito à destinação de recursos (descentralização financeira) ou à desconcentração de atribuições (descentralização administrativa). Pelo contrário: assistiu-se ao seu desmonte.

Quanto aos subprefeitos (descentralização política), nas gestões Serra/Kassab e Kassab é possível identificar dois perfis gerais distintos. Ao assumir a prefeitura, José Serra nomeou para os postos aliados políticos “de fora de São Paulo”, como ex-vereadores, ex-prefeitos ou aliados que trabalhavam em órgãos públicos em outras cidades, provavelmente já vislumbrando apoio político para a eleição de governador do Estado em que viria a concorrer em 2006 (da qual, aliás, saiu vitorioso). Já com Kassab, as subprefeituras foram, gradativamente, sendo assumidas por militares aposentados. Todas as 31 subprefeituras chegaram, em determinado momento, a serem chefiadas por agentes deste perfil. Um trecho de uma reportagem publicada no jornal Folha de São Paulo capta, de modo simbólico, o que interessa ressaltar: a dinâmica da mudança de perfis de uma gestão a outra, ou seja, de “aliados de fora” de São Paulo para militares aposentados. Diz a matéria, “até o término da gestão Kassab, em dezembro deste ano, todos os 31 subprefeitos serão policiais militares. O último administrador civil – Beto Menezes (PSD, de M’Boi Mirim) – deve deixar o cargo para concorrer à prefeitura de Paranapanema, a 216 Km da capital” (Folha de São Paulo, 30/01/2012).

A gestão de Fernando Haddad não representou mudanças significativas quanto às competências e o volume de orçamento das subprefeituras, embora o petista tenha tentado inovar quanto ao perfil dos subprefeitos no início do mandato, o que não se sustentou ao longo do tempo. Quando o prefeito assumiu, “afirmou que a ‘desmilitarização’ das subprefeituras foi a primeira medida de seu governo para dar autonomia a elas” (SEC, 01/08/2013). Conforme a fala do próprio prefeito, em notícia veiculada pela Secretaria Executiva de Comunicação da Prefeitura (SEC): “Queremos agora empoderar politicamente as subprefeituras para, em seguida, discutir um modelo de descentralização coerente com a legislação, mas que não seja tão facilmente desfeito” (*ibidem*); essa discussão, no entanto, não se verificou no transcorrer do seu mandato.

Isso, por um lado, pode ter a ver com o fato de que Haddad assumiu com “desafios gigantes” dentre os quais o endividamento do município, que já estava presente desde pelo menos o governo Marta, mas que agora tinha se tornado urgente, e tomou a ordem do dia, por assim dizer. Nas palavras de uma das pessoas entrevistadas para essa pesquisa, Úrsula Peres, que trabalhou em ambos os governos ora citados em áreas relacionadas às finanças municipais, “passados mais de 10 anos [entre as duas gestões petistas] além da dívida financeira, tinha uma dívida de recursos humanos absurda” (Peres, 2016, entrevista concedida ao autor e a Tatagiba), o que aponta para uma série de dificuldades do início da gestão e para a situação calamitosa da administração municipal àquela altura. Poderia ser dito que Haddad resolveu “comprar algumas brigas” (não poderia

comprar todas) dentre as quais a renegociação da dívida, a aprovação do Plano Diretor Estratégico, juntamente com a questão da mobilidade urbana, dentre outras (*ibidem*), mas não a questão da descentralização e da reestruturação das subprefeituras.

Por outro lado, como ressaltou outro entrevistado, o processo de descentralização pode não ter se tornado prioridade no governo porque parte dele olhava para as subprefeituras, já estigmatizadas pelo o ocorrido ao longo do tempo, com certa desconfiança. Devido aos sucessivos erros no passado em relação ao processo de descentralização e da estruturação das subprefeituras, “Haddad chega achando que era impossível melhorar”, conforme relatos colhidos em campo. Digase de passagem, não é à toa que com a criação da Controladoria Geral do Município uma das primeiras ações desse novo órgão foi auditar todas as subprefeituras, vistas como possíveis focos de corrupção, conforme veiculado amplamente pela imprensa à época.

Como dito, quanto à escolha dos subprefeitos, inicialmente Haddad procurou nomear técnicos de carreira para a gestão das subprefeituras, como engenheiros, arquitetos e urbanistas, dentre outros. Mas mesmo esses eram ligados a vereadores, conforme relataram alguns dos entrevistados. Mesmo assim, a nomeação de técnicos, com o transcorrer do tempo, não se sustentou. O prefeito viu-se obrigado a ceder os cargos fora do perfil inicial em troca de apoio político na Câmara, de modo que, em algumas das subprefeituras, a rotatividade de subprefeitos tornou-se bastante alta, conforme noticiado pela imprensa.

Embora a importância da gestão territorial tenha estado presente no Plano de Metas do prefeito petista, a descentralização parece não ter sido prioritária para o governo. Um passo importante nessa direção foi a aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE), mas ocorre que, como previsto no próprio PDE, sua implementação é prevista para o longo prazo (vigente por 16 anos), não representando *de imediato* mudança significativa no processo de gestão e descentralização.

Para finalizar, é válido mencionar que ao iniciar o último ano do mandato, em janeiro de 2016, o prefeito Haddad apresentou à Câmara dos Vereadores o PL nº 04/2016 do Executivo, o qual visava a implementar a eleição pela população local para escolha dos subprefeitos. Segundo o PL, “os subprefeitos serão nomeados pelo prefeito após eleição direta, com voto facultativo em cada subprefeitura” (*idem*, art. 1º). Argumentando seguir as melhores práticas mundiais em termos de gestão de grandes cidades, semelhantes às adotadas em Paris, Cidade do México e Buenos Aires, o prefeito Haddad apresentou a proposta em que poderiam concorrer ao cargo de subprefeito todos aqueles que se enquadrassem nas exigências consagradas pelo direito eleitoral público (ser maior

de 18 anos; possuir título eleitoral; possuir “ficha limpa” etc.), que fossem filiados a partidos políticos, que residissem nos limites territoriais da subprefeitura a que concorreriam ao cargo e que não fossem ocupantes de cargos comissionados na administração pública municipal (*idem*, art. 2º). Cada partido político poderia apresentar um candidato por subprefeitura. Seria eleito o candidato com maioria absoluta dos votos, havendo segundo turno entre o primeiro e segundo colocados, em caso deste valor não ser atingido na primeira votação por nenhum dos candidatos. O mandato seria de 4 anos, permitida até uma reeleição. O subprefeito poderia montar sua própria equipe e ter uma plataforma de governo local.

Segundo o prefeito, em entrevistas concedidas à imprensa sobre a proposta, por este modelo haveria um ganho de “governança, de transparência, de combate à corrupção e desvios” e, nas palavras dele, “escancarará o poder público para a participação popular” (Haddad, 2016, entrevista concedida a Paulo Henrique Amorim). Ainda segundo Haddad, “as subprefeituras têm de ter lideranças locais fortes, empoderadas e conhecidas da população [...]. Hoje [o subprefeito] não se firma, não cria identidades, não vive as entranhas do bairro” (Agência Estado, 7/1/2016). Sendo o subprefeito residente na localidade eleito, seria incentivado o debate sobre os problemas de cada bairro, geralmente ofuscado pelas questões municipais, e aproximaria as subprefeituras dos moradores. “Trata-se, em suma, de valorizar a participação democrática na definição do poder político local, conferindo mais um canal de contribuição direta na definição da cidade” (Haddad, 2016, entrevista concedida a Paulo Henrique Amorim).

A proposta da gestão Haddad provocou certo debate público na cidade sobre a questão, ocasionando a publicização, através da imprensa, de posicionamento favoráveis (Dallari, Folha de São Paulo, 22/01/2016; Sampaio, 07/01/2016, entrevista concedida à Rádio CBN) e contrários (Editorial, Folha de São Paulo, 21/01/2016; Editorial, O Estado de São Paulo, 10/01/2016; Suplicy, Folha de São Paulo, 15/01/2016; Fernandes e Fernandes, Folha de São Paulo, 22/01/2016; Teixeira, O Estado de São Paulo, 07/01/2016), dos quais mencionamos apenas alguns dos pontos mais relevantes.

Entre as principais objeções à proposta estão as supostas questões técnicas e de custos do processo. Quais seriam os custos, como seriam arcados, e por quem? A votação se daria por urna eletrônica? Como se resolveria o problema daqueles em que o domicílio eleitoral (zona eleitoral) é diferente do domicílio residencial? Como se dariam, e quem fiscalizaria, o financiamento das campanhas? Outras objeções estariam relacionadas ao problema da “governança”: se a maioria dos subprefeitos eleitos fossem de partidos de oposição ao prefeito, seria possível manter “a governança” devido aos possíveis conflitos gerados? Se algum subprefeito despontasse como rival

eleitoral do prefeito, este teria suas ações neutralizadas? Para alguns, a proposta seria problemática até mesmo porque provocaria ineficiência na gestão.

Questionado sobre estes pontos, Haddad assegurou que “a cidade tem um arcabouço legal suficiente para garantir a coerência administrativa entre as subprefeituras e a prefeitura e os conflitos seriam naturais em uma democracia” (Haddad, 2016, entrevista concedida a Amorim).

Mas, outra objeção presente até mesmo na argumentação daqueles que defendem a eleição direta para os subprefeitos, é que o projeto não prevê mudanças nas competências deles, nas atribuições administrativas e nos orçamentos das subprefeituras. Conforme argumenta Américo Sampaio, pesquisador da organização Cidades Sustentáveis, a eleição para subprefeito é “pré-requisito para uma gestão eficiente” e possibilita a aproximação da população com a subprefeitura; no entanto, segue, também é necessário transformar o modelo de gestão com definições claras de divisões de responsabilidades. Na opinião de Sampaio, as subprefeituras deveriam ser “polos indutores de políticas públicas”, operando ao menos aquelas mais básicas como saúde, educação e assistência social (Sampaio, 07/01/2016, entrevista concedida à Rádio CBN). Em outra ocasião, Américo argumentou que “os dois projetos, do Haddad e do Pólíce Neto³³, na nossa avaliação, pecam ao não tocar em duas questões centrais: a autonomia e o papel dos conselhos participativos nas subprefeituras”. Para ele, os conselhos deveriam estar incluídos nesta discussão, como outrora já estiveram, conforme aqui já pincelado e será aprofundado no Capítulo 3.

Independentemente das avaliações céticas ou esperançosas que possam ser feitas sobre a proposta de eleição dos subprefeitos, o fato é que, com a apresentação do projeto de lei de Haddad, as questões das subprefeituras e sobre o modo de descentralização na cidade mais uma vez emergiram à tona e se fizeram presentes nos debates públicos, o que reflete a longa, descontínua e errática trajetória do processo na cidade, revelando problemáticas que ainda permanecem em aberto. Nessas idas e vindas, recentemente foram criados os conselhos dessas unidades administrativas regionais, objeto de estudo a ser analisado ao longo deste trabalho.

1.4 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO: DESCENTRALIZAÇÃO, SUBPREFEITURAS E OS DESAFIOS DE RECONSTRUÇÃO DE PEDAÇOS DA CIDADE

Os problemas estruturais da capital paulista desde longa data deixaram marcas profundas e indelévels no tecido social urbano, como captado desde os primeiros estudos desenvolvidos sobre

³³ O vereador José Pólíce Neto (PSD) também havia apresentado um projeto de lei estabelecendo “procedimentos para a eleição direta para o cargo de subprefeito”. Trata-se do PL nº 601/2015.

a temática. Para utilizar poucos termos, a exclusão social e a segregação socioespacial encrustadas na malha urbana continuam a afetar drasticamente o cotidiano das pessoas. A alta fragmentação do fornecimento de serviços públicos e as desigualdades socioespaciais microterritoriais contribuem para a construção de uma imagem de uma “cidade em pedaços” (Sposati, 2001).

Recentemente há o reconhecimento de uma crescente heterogeneidade no sentido de uma diminuição das desigualdades de acesso a equipamentos e serviços, da disseminação de algumas das políticas de infraestrutura e do acesso aos programas de políticas públicas. No entanto, ainda assim prevalece o entendimento de que são necessárias políticas de gestão do território que possam influenciar os padrões de segregação social no espaço (Kowarick e Marques, 2011, p. 15). E a “lógica do Estado” tem dificultado a formação e a convergência a uma base territorial de referência para o atendimento e fornecimento de serviços públicos e das necessidades básicas dos cidadãos em sua integralidade, a partir de seu lugar na cidade (Sposati, 2001).

A supracitada heterogeneidade pode ser compreendida no sentido das diferenças inter e intra-regionais, medidas e captadas, por exemplo, pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos setores censitários do município (Mapa 1). Seguindo o que sustenta Pedroso (2003), os instrumentos de planejamento que levam em consideração apenas grandes áreas e grandes agregados populacionais podem ser ineficazes para a implementação de políticas públicas que melhorem as condições de vida dos cidadãos comuns e para a diminuição dos problemas enfrentados por eles em seus cotidianos.

Procurando um modelo de gestão que poderia ser mais eficaz para um território de alta complexidade, de densidade populacional elevada, fragmentado no que diz respeito à oferta de infraestrutura e serviços públicos, e desigual do ponto de vista socioeconômico, optou-se pela descentralização na cidade – decisão consubstanciada na Lei Orgânica do Município (LOM), tendo em vista, sobretudo, a resolução dos problemas locais, microterritoriais.

A partir desses pressupostos, no decorrer do capítulo foram examinados o processo de descentralização e os mecanismos criados para a gestão territorial. Restou demonstrado que a trajetória da descentralização intramunicipal em São Paulo é longa e bastante instável. As medidas adotadas ao longo das décadas até o momento parecem insuficientes para garantir que os núcleos administrativos regionais tenham protagonismo na resolução dos problemas locais.

Assim, pode-se concluir que, se as virtudes da descentralização não são um resultado necessário e automático, como assinalado por Arretche (2012) e outros, no caso do processo intramunicipal ocorrido em São Paulo ela é ainda mais problemática. Verifica-se uma longa

trajetória de rupturas e discontinuidades, devido à falta de consenso, entre as sucessivas e distintas gestões executivas municipais (encabeçadas por distintos partidos políticos), sobre quais deveriam ser os papéis dos órgãos regionais, mesmo tendo a LOM determinado suas diretrizes gerais de órgãos indutores do desenvolvimento local. De outro modo, pode-se dizer que, diferentemente do que ocorreu no plano federal, com a CF/88, “o pacto” político e social sobre a descentralização intramunicipal foi frágil, embora tenha sido aprovado sob certo consenso, seguindo o “espírito da época” (Souza, 1996 e 2001).

Daí decorrem as diversas reviravoltas em torno das distintas dimensões da descentralização, não se aplicando o “efeito catraca” descrito por Falleti para alguns casos nacionais, em que a política da descentralização se “move(ria) sempre na mesma direção” da implementação sequencial de suas diversas camadas ou dimensões (Falleti, 2006, p. 66). Pode-se dizer, portanto, que o processo de descentralização intramunicipal em São Paulo segue uma lógica errática em suas diversas dimensões (política, administrativa e financeira).

Do ponto de vista político, isto é, da dimensão política da descentralização intramunicipal, catalisada na escolha e nomeação dos subprefeitos, os critérios permanecem fluidos e obscuros. Em muitos casos os cargos ainda servem como moeda de troca. No que concerne às atribuições (dimensão administrativa), é possível considerar que as subprefeituras no momento em que foram criadas, em 2002, adquiriram certo protagonismo, mas no decorrer do tempo foram sendo esvaziadas, permanecendo, atualmente, quase que como zeladorias e/ou órgãos de fiscalização de serviços nas regiões. O mesmo ocorreu do ponto de vista orçamentário (dimensão financeira). Logo que foram criadas, durante dois anos, as subprefeituras chegaram a ter orçamento girando em torno de 20% do orçamento total da prefeitura, mas as perdas de receita foram vertiginosas no começo da gestão posterior a que as criou, e depois disso foram perdendo gradativamente recursos, mingando o processo que não se reverteu até então.

Da perspectiva histórica e processual aqui adotada, deve-se objetar, todavia, que tudo isso é melhor compreendido se se toma em conta no balanço os diversos avanços e retrocessos na longa trajetória de descentralização intramunicipal da cidade. Se, por um lado, os limites hodiernos parecem óbvios, por outro, ao se tomar uma perspectiva histórica mais ampla, é preciso reconhecer que estes órgãos hoje têm mais a oferecer do que as antigas Administrações Regionais e os distritos de obras. Nestas idas e vindas, recentemente foram criados os Conselhos Participativos Municipais, mecanismos institucionais de participação no âmbito das subprefeituras, os quais serão analisados no decorrer da presente tese. Seus limites e desafios estão diretamente e estritamente associados

aos limites e desafios das subprefeituras e do desenvolvimento local, microterritorial, da metrópole “em pedaços”.

CAPÍTULO 2. A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL EM SÃO PAULO

Assim como a trajetória da descentralização intramunicipal, o percurso da participação institucional em São Paulo também pode ser caracterizado como longo, irregular e descontínuo, conforme já registrado por diversos estudos, especialmente por Tatagiba (2004, 2008 e 2011) e Avritzer, Recamán e Venturi (2004), e como será aprofundado no transcorrer deste capítulo. Essas trajetórias, da participação e da descentralização, correm paralelas, mas se tocam e se cruzam em diversos momentos, como se pôde entrever no capítulo primeiro (embora tenha figurado em segundo plano).

Não sendo imperativo permanecer detido na análise destes entrecruzamentos neste momento, neste capítulo o objetivo primeiro consiste em traçar um panorama da trajetória de criação de conselhos na cidade de São Paulo, estendendo a investigação até o período mais recente, o da gestão Haddad (PT) (2013-2016). O segundo consiste em examinar a arquitetura da participação institucional de um modo mais amplo nesse governo petista, isto é, o de traçar um panorama da configuração das instituições participativas no período recente na capital paulista. O intuito primordial desses objetivos é o de fornecer um histórico da criação de conselhos na cidade e, ao mesmo tempo, o de apresentar a conjuntura e o contexto mais imediatos, no que diz respeito às políticas participativas institucionais, em que os Conselhos Participativos Municipais foram implementados e experimentados.

Para tanto, este capítulo encontra-se estruturado da seguinte forma: na primeira seção aborda-se os conselhos criados em São Paulo no período anterior à CF/88; na segunda aborda-se a aposta na participação institucional na CF/88, momento em que também se debate sobre a demanda por participação durante a elaboração da Lei Orgânica do Município (LOM) da capital paulista. Nessas primeiras seções a discussão será um tanto quanto sucinta, haja visto que muito do que será tratado já foi debatido e apresentado (em alguns casos fartamente) em outros trabalhos acadêmicos. Na terceira seção demonstra-se o movimento da “sanfona da participação”, isto é, os momentos de expansão e retração da criação de conselhos na cidade nas diferentes gestões municipais pós-1988. Na seção seguinte, aborda-se a arquitetura da participação institucional no governo Haddad. Para encerrar, nas considerações finais do capítulo, discute-se em que medida esses mecanismos, construídos ao longo de mais de 30 anos, apresentam (ou não) “sinais de esgotamento”, quais seriam tais sinais e como eles se apresentaram ou não (e de que modo) no período mais recente no

contexto municipal paulistano, ou seja, pretende-se discutir as *nuanças* do caso apresentado à luz de alguns balanços mais recentes que a bibliografia especializada tem registrado.

Há uma ressalva que merece ser enfatizada: a de que, embora não seja o foco do capítulo, em vários momentos aborda-se “a participação da sociedade civil”³⁴ entendida de um modo mais amplo dentro do contexto paulistano - isto é, a participação não-institucional ou, se quiser, a “participação movimentalista”, a participação popular (poderiam ser usados ainda outros termos correlatos) -, pois, o histórico de criação de muitos dos mecanismos participativos institucionais está intimamente ligado, e em muitos casos é até mesmo indissociável, da ação coletiva dos movimentos sociais, das práticas dos associativismos civis ou da atuação de organizações civis e entidades diversas, como assinalado por diversos autores (Avritzer, 2004). A ressalva, portanto, é que esse não será o foco principal da análise, embora esse ponto seja tocado em alguns momentos.

Como se deduz facilmente do exposto, o caminho é bastante longo. Não se tem a pretensão de aqui se fazer uma análise exaustiva, e sim a de traçar um panorama - no qual evidentemente haverá lacunas, algumas das quais seriam necessárias mais pesquisas para serem preenchidas (mas que o limite de tempo não permitiu) - que ofereça uma perspectiva de análise, dos pontos de vista histórico, heurístico e processual, que permita melhor enquadrar e compreender a trajetória da participação na cidade e o contexto mais imediato de implementação dos CPMs - a despeito do histórico específico destes órgãos locais, a ser tratado em capítulo posterior. Essa abordagem permite melhor calibrar os instrumentos de análise e as expectativas normativas antes de se adentrar na análise *stricto sensu* dos objetos referenciais empíricos desse estudo, nos Capítulos 3, 4 e 5.

2.1 OS CONSELHOS EM SÃO PAULO NO PERÍODO ANTERIOR À CF/88

Em trabalho pioneiro sobre o histórico dos conselhos em São Paulo, Luciana Tatagiba (2004), recuperando os registros legais deles e dispondo-os em ordem cronológica, identificou três fases de criação desses órgãos na cidade. Na primeira, que abarca até o final do regime militar, “os conselhos cumpriam uma função meramente decorativa, em razão do cerceamento da arena decisória” (*idem*, p. 325-6). Na segunda, que compreende mais ou menos o período da abertura democrática (1984-1988), já se evidenciavam nos conselhos a “complexificação” da arena

³⁴ Reconhecendo o amplo debate em torno da “participação da sociedade civil” nos furtamos, por ora, de adentrar nas complexas questões teóricas que o envolvem e que se configuraram e complexificaram nas últimas três décadas, sejam aquelas em torno do conceito de sociedade civil, sejam em torno dos conceitos de participação e, mais recentemente, o de representação da sociedade civil, dentre outros temas que são desdobramentos ou estão próximos desses, como a questão da autonomia, do associativismo civil etc.

decisória e a incorporação e ampliação de novos temas e atores (*idem*, p. 327-331). Por fim, na terceira fase, iniciada com a promulgação da Constituição de 1988, tal processo de complexificação se intensificou profundamente, conforme a cientista política.

Sem permanecer detido nessas fases, considerando aqui o período anterior à CF/88 como um todo, conforme o registro da pesquisa de Tatagiba (2004) e da desenvolvida para o presente trabalho, data da década de 1950 a criação dos primeiros conselhos na capital paulista. Tatagiba apontou a criação do Conselho Municipal de Esportes do Gabinete do Prefeito (Dec. nº 3.143/1956), e nesta pesquisa encontrou-se e é registrada a criação dos denominados “Conselhos distritais” (Portaria nº 152/1956), instituídos a reboque das Subprefeituras, durante a curta gestão municipal de Toledo Piza (1956-7), conforme visto no capítulo anterior. Dado o escopo dessa pesquisa, aborda-se aqui apenas os conselhos distritais, aprofundando um pouco mais o que havia sido apontado.

Embora se conheça pouco sobre estes órgãos (até onde essa pesquisa logrou alcançar, não se registrou estudos específicos sobre eles, mas apenas menções esparsas, sempre em segundo plano, em estudos diversos), sabe-se que eles se configuraram como uma experiência episódica durante gestão do prefeito Toledo Piza. Segundo alguns analistas, a intenção do prefeito em ter criado aqueles conselhos foi a de institucionalizar as Sociedades de Amigos de Bairro (SABs), que naquela década representavam importantes vetores de demandas populares por serviços e equipamentos urbanos (Duarte, 2008; Ottaman, 1995; Fontes, 2013)³⁵. Segundo Sposati (2001, p. 73), “Piza havia instalado nos bairros, pela portaria 157/56, os conselhos distritais, que foram

³⁵ Para muitos autores, a experiência das SABs ficou reduzida à troca de benefícios materiais por votos (Moisés, 1975; Singer e Brandt; 1981; Gohn, 1991, Avritzer *et al.*, 2004). No entanto, como demonstram estudos de alguns historiadores, a experiência destas organizações de bairro surgidas em São Paulo ainda nos anos 1940 foi mais complexa (Duarte, 2008; Ottaman, 1995; Amâncio, 2011). Conforme o registro de Duarte (2008, p. 204-206), “as SABs surgiram no cenário político brasileiro antes de 1945, mas cresceram vultosamente apenas depois da decretação da ilegalidade do PCB, em maio de 1947. Em muitos casos, as SABs e os CDPs [Comitês Democráticos Populares] trabalharam em conjunto; mais do que isso, há indícios de que houve um trânsito contínuo de membros de uma para outra organização, embora até 1947 os CDPs tivessem – pela própria existência do jornal Hoje e pela vinculação com o Partido Comunista – uma visibilidade e uma politização maiores que as das SABs [...] A história das SABs (e do associativismo de bairro) está assentada numa dupla e tensa condição: negociação constante com os poderes públicos e os parti dos políticos, de um lado; e um grande esforço para se constituir como expressão dos interesses dos moradores dos bairros da periferia, de outro. A independência e autonomia das organizações de bairro, nas décadas de 1940 e 50, foi constantemente atravessada pelas disputas político-partidárias e pelos interesses eleitorais locais; exatamente por isso, tais associações exprimiram uma singular maneira de se relacionar com o jogo político, num contínuo aprendizado do de difíceis negociações sobre o senti do da autonomia”. Nessa mesma perspectiva, registra Ottaman (1995, p. 194), “Na década de 1950, [as SABs] forneceram uma moldura cosmológica teórica, baseada em uma conjunção de análise marxista e ideologia social-democrática, que conseguiu dar um poderoso significado a eventos cotidianos e condições de vida nos bairros (por exemplo, Daveira, 1985, p. 43). As SABs atraíram moradores urbanos para o projeto de modernidade e permitiram que os movimentos percebessem e vocalizassem seus direitos enquanto cidadãos (*ibidem*, p. 53)”. No entanto, após uma longa trajetória, “No começo da década de 1960 muitas SABs tinham se tornado parte integrante das estruturas políticas clientelistas” (*idem*, p. 195).

considerados motivos de descaracterização do poder das Sociedades Amigos de Bairro. Estas foram fortes aliadas em sua eleição e reagiram negativamente à proposta”.

Conforme reforça Paul Singer, em texto publicado em 1981 sobre os movimentos de bairro em São Paulo, a criação daqueles conselhos foi “uma tentativa mais ousada de cooptação do movimento de bairros”. Segundo o autor, o prefeito Piza, em 1956, “resolveu criar Conselhos Distritais nos bairros da cidade, que deveriam congregiar as Sociedades Amigos de Bairros e substituí-las como órgãos representativos da população junto ao poder público”. A iniciativa, continua Singer, “dividiu as SABS, das quais apenas uma parte aderiu ao projeto, enquanto as demais resistiram a uma manobra que ameaçava tirar sua autonomia ‘oficializando-as’” (Singer, 1981, p. 88). Segundo o autor, “tentou-se (...), em relação às SABS, uma operação de enquadramento, semelhante a imposta aos sindicatos operários na década dos 30” (*ibidem*). Mas, nesse caso, a tentativa teria falhado porque, primeiro, houve uma recusa pela maior parte das SABS em se enquadrar no modelo e, segundo, os prefeitos seguintes à curta gestão de Piza abortaram as experiências destes conselhos (*ibidem*).

Mesmo tendo apenas uma parte das SABS acatado a proposta, relata Sposati (2001, p. 73), “a convenção dos Conselhos Distritais, do final de 1956, apresentou 883 reivindicações à prefeitura, mas mesmo assim não reverteu o movimento da cidade, que os considerou de tendência estatista”, ressalva. Desafortunadamente, na pesquisa realizada para o presente estudo não foram encontrados trabalhos mais consistentes sobre esta experiência. De todo modo, parece consensual entre os que dela trataram casualmente que foi meramente episódica.

Não obstante esse fato, segundo Singer, “em 1979 a velha ideia dos Conselhos Distritais do prefeito Piza foi ressuscitada pelo prefeito Reynaldo de Barros, sob o nome de Conselhos Comunitários”, os quais foram criados pelo Decreto nº 16.100 de 12/9/1979 (1981, p. 106, nota 32; Gohn, 2001, p. 71-2). Estes conselhos, (re)criados mais de duas décadas depois, seriam compostos, nas palavras de Singer (*ibidem*), “por representantes das ‘forças comunitárias’ de cada Região Administrativa - associações de classe, entidades sociais, movimentos sociais religiosos, SABS - e teriam como objetivos participar da discussão do orçamento programa, discutir, em audiências públicas, reivindicações relativas a problemas concretos de alçada da prefeitura etc.”. Diz o autor que tais forças seriam como as associações de classe, entidades sociais, movimentos sociais religiosos, SABS, entre outras. Porém, assim como os conselhos distritais dos anos 1950, estes colegiados também foram “denunciados” pela literatura acadêmica e por ativistas políticos, de um modo geral, como mecanismos de cooptação, conforme será visto melhor a seguir.

Talvez não ocasionalmente, no mesmo ano de 1979, foi criado, inicialmente em caráter informal, o primeiro conselho do Centro de Saúde no Jardim Nordeste (Comissão de Saúde, 1984; Sader, 1988; Neder, 2001, Sacardo e Castro, 2002), considerados por muitos um marco para a história dos conselhos na capital paulista e no Brasil. Dois anos após, em 1981, o estado reconheceu tal experiência e institucionalizou os conselhos dos centros de saúde nas diversas regiões da cidade por meio de um decreto estadual (Dec. 16.545/1981).

A criação destes dois órgãos de naturezas distintas em, 1979, gerou nos debates acadêmicos posteriores várias discussões e a necessidade de distinção pela confusão que geraria devido à denominação genérica usada (Daniel, 1994; Teixeira, 1996; Tatagiba, 2002; Gohn, 2001). Elenaldo Teixeira (1996, s/p), por exemplo, enfatiza tal distinção argumentando que, nas décadas de 1970 e 80, “a questão dos conselhos se insere na agenda política de duas formas”; por um lado, “na forma de ‘conselhos comunitários’ criados pelo poder público para negociar demandas dos movimentos populares, face à crescente mobilização das populações, principalmente as residentes nos bairros de periferia”; por outro, na forma de “conselho popular”, continua o autor, “criado a partir dos próprios movimentos, sem uma estruturação formal e baseado em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional, a não ser os contatos com autoridades para pressionar sobre reivindicações, com a proposta de constituir-se em força política autônoma em relação aos partidos e ao Estado” (*ibidem*).

A distinção em relação à nomenclatura dos diversos conselhos posteriormente criados, que em essência sempre foi um debate sobre sua natureza, foi discutida em muitas obras (Tatagiba, 2002; Gohn, 2001; Neder, 2001, p. 143, entre muitos outros)³⁶. Procurando contornar este terreno pantanoso, que já consumiu longo debate nos estudos (muitas vezes a confusão de nomenclatura

³⁶ Na verdade, a distinção dos tipos de conselhos já não se tem feito presente nas investigações e análises mais recentes. Reforçando o ponto, conforme o registro de Lavallo, Voigt e Serafim (2016, p. 613): “nos últimos anos, a palavra ‘conselhos’ acabou por se tornar sinônimo de ‘conselho gestor de políticas públicas’. Em momento tão recente quanto a primeira metade dos anos 2000, os autores que se debruçavam sobre o fenômeno em expansão e ainda incipientemente estudado, sentiam necessidade de esclarecer que os conselhos estudados eram um tipo específico de instituição, diferente, por exemplo, dos conselhos populares com tradição em diversas cidades do país e com os quais, supunha-se óbvio, o leitor estaria mais familiarizado (Tatagiba, 2002; Gohn, 2004). Ou seja, há uma década e meia, a sinonímia natural era inversa”. Veja-se também a discussão sobre a “consolidação” e “homogeneização” das características institucionais dos conselhos neste trabalho (Capítulo 4).

se dá até mesmo dentro de uma mesma área setorial)³⁷, basta focar nos dois casos (emblemáticos)³⁸ mencionados.

Os Conselhos Comunitários criados pelo Decreto-Lei 16.100 de 1979, de Reinaldo de Barros (Arena), prefeito de São Paulo nomeado durante o regime militar, visavam, segundo o texto do decreto, citado por Tótora e Chaia (2004, p. 198-9): primeiro, “a necessidade de criar canais de comunicação entre o povo e o governo”; segundo, “o papel relevante dos movimentos populares e entidades sociais nas reivindicações”; terceiro, “garantir legitimidade ao governo local na medida em que representa os verdadeiros interesses da população”; e, por fim, “a transformação da ação tecnocrata da municipalidade em uma ação participada, como forma de adequar à emergência e dinâmica dos problemas que a cidade de São Paulo tinha a enfrentar”. Estes órgãos colegiados seriam compostos por “duas associações de classes”; “dois clubes de serviços”; “duas entidades sociais”; “seis movimentos sociais religiosos”; e “três Sociedades Amigos de Bairro” (*idem*; Gohn, 2001, p.72). Posteriormente, com a regulamentação do decreto (Portaria 75/1980), em 1980, estes conselhos foram estruturados por administrações regionais, “para discutir o orçamento municipal e captar demandas e reivindicações das diversas regiões, que, no entanto, eram atendidas segundo os critérios da administração” (Teixeira, 1996). Foram criados, a partir de então, cerca de onze conselhos. As demandas apresentadas por eles foram várias, tais como as relativas à merenda

³⁷ Neste sentido, podemos citar o caso da Saúde estudado por Neder (2001). Segundo o autor, verifica-se certa dificuldade quanto à nomenclatura dos conselhos, sendo a seguinte passagem ilustrativa disso: “na experiência do Município de São Paulo, sob a denominação genérica de conselhos do SUS, inicialmente, incluem-se o Conselho Municipal de Saúde (Portaria SMS n.º 1.166/89, de 29.6.89, e Portaria Pref. n.º 184/92, de 11.5.92), o Conselho do Fundo Municipal de Saúde (criado pela Lei n.º 10.830, de 04.01.90), os Conselhos Gestores de Unidades de Saúde (Portaria Pref. n.º 184/92, de 11.5.92) e os Conselhos Regionais e Distritais de Saúde (regimentos publicados no Diário Oficial do Município de 30.6.92, por ato da Prefeita Luiza Erundina)” (Neder, 2001, p. 143 e nota 31). Esta profusão de conselhos sob denominações assemelhadas, mesmo dentro de uma mesma área, contribui para gerar certa confusão. Mas não é só. Um mesmo conselho pode mudar de nome em diferentes períodos. Por exemplo, os “conselhos de comunidades”, assim chamados no final dos anos 1970, depois passaram a ser chamados, nos anos 1980, de “conselhos de centro de saúde”, conforme elucida Neder (2001, p. 148). Para maiores esclarecimentos do caso da área Saúde, remetemos ao Capítulo 5 da dissertação de Neder, que traça a evolução da trajetória dos “conselhos de saúde” em São Paulo até o final dos anos 1990.

³⁸ Além destes dois conselhos, Tatagiba registra outros para o período aqui tratado, mas não vem ao caso abordá-los aqui, cabendo apenas citá-los com as respectivas legislações. Na “primeira fase” de “criação dos conselhos municipais de São Paulo” são registrados os seguintes casos: Conselho Municipal de Esportes do Gabinete do Prefeito (Dec. n.º 3.143/1956); Conselho Municipal de Cultura (Dec. n.º 6.297/1965); Conselho Municipal de Parques e Jardins (Dec. n.º 6.330); Conselho Municipal de Transporte (1968, legislação não encontrada); Conselho Municipal de Acidentes e Disc. de Tráfego (Lei n.º 7.415/1969); Conselho Municipal de Bem Estar Social (Dec. n.º 8.104/1969); Conselho Municipal de Transporte (Lei n.º 7415/1969); Conselho Municipal para o Desenvolvimento da criança (Dec. n.º 11.441/1974); Conselho Municipal de Cultura (Lei n.º 8204/1975) (Tatagiba, 2004, p. 326). Na segunda fase, Conselho Municipal da Condição do Idoso (Dec. n.º 20.554/1984); Conselho Municipal do Deficiente Físico (Dec. n.º 21.509/1985); Conselho Municipal de Abastecimento (Portaria n.º 30/ 1986); Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (Dec. n.º 21.980/1980); Conselho Municipal de Telecomunicações (Dec. n.º 22.036/1986); Conselho Municipal do Negro (Dec. n.º 24.986/1987); Conselho Municipal de Educação (Lei n.º 10.429/1988); Conselho Municipal de Entorpecentes (Dec. n.º 27.224/1988), por fim, Conselho Municipal de Preservação Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Publicação n.º 30/1988) (Tatagiba, 2004, p. 328-9).

escolar, à criação de bibliotecas, à construção de quadras e praças, ao alargamento de ruas, à reinvidicação de verbas para os programas públicos etc.

No entanto, segundo Maria da Glória Gohn, “a prefeitura catalogou tudo de forma burocratizada, despolitizando qualquer conteúdo das reivindicações, e continuou a administrar segundo as prioridades definidas nos gabinetes, objetivando mais o atendimento dos interesses econômicos organizados” (Gohn, 2001, p. 73; Tatagiba, 2004, p. 327). É neste sentido que Tatagiba caracterizou os conselhos criados até o final do período militar como órgãos que cumpririam apenas uma função meramente decorativa, “em razão do cerceamento da arena decisória” (*idem*, p. 325-6).

Todavia, neste mesmo contexto surgiram os Conselhos Populares dos Centros de Saúde. Segundo Éder Sader (1988, p. 274-5; ver também Neder, 2001; Comissão de Saúde, 1984), os membros da “Comissão de Saúde”³⁹ do bairro Jardim Nordeste, zona leste de São Paulo, descobriram na Secretaria de Saúde um decreto autorizando a criação de conselhos para atuarem junto aos centros de saúde. Mas, este decreto previa apenas “notáveis” dentre seus integrantes, tais como delegados de polícia, diretores de escolas, políticos e membros do Lions Clube.

Conforme demonstra Sader (1988, p. 275), “a comissão de saúde quis aproveitar a brecha da sugestão legal para propor outra alternativa: um conselho formado pelas pessoas que se serviam dos centros”. Assim, naquele momento em que as “caravanas à Secretaria de Saúde” estavam se tornando um instrumento de luta, uma delegação de mulheres do Jardim Nordeste que, em outubro de 1978, “levava as reivindicações do movimento ao Secretário, já colocara a reivindicação de participarem do centro de saúde”, argumentando que queriam um conselho eleito pela própria população e que seus integrantes fossem aqueles que se serviam do Centro.

Em maio de 1979, em uma grande Assembleia do Movimento de Saúde (de vários bairros), realizada em São Mateus (também zona leste), na qual foram contabilizadas mais de 1.000 pessoas

³⁹ As comissões de saúde, nas palavras de Neder (2000, p. 145), “deveriam mobilizar a população em torno de reivindicações concretas e sua intenção imediata era conquistar melhorias para esses bairros pobres e carentes de infraestrutura. A primeira comissão de saúde foi criada, com esta denominação, no Jardim Nordeste, tendo por objetivo incentivar uma ampla participação de moradores, sem restrições de credo ou político-ideológicas, na discussão e busca de soluções para os problemas de saúde do bairro. A comissão de saúde realizava suas reuniões nas casas, ruas e igrejas do bairro, e raramente nas dependências de unidades de saúde. Nos anos seguintes, outros bairros da zona leste e da região sudeste criaram suas comissões de saúde, o que permitiu posteriormente sua articulação com as pastorais da Igreja Católica e outras entidades populares, iniciativa que culminou, no início da década seguinte, com a formação dos Movimentos de Saúde das Zonas Leste e Sudeste. Em plena ditadura militar, embora os governos autoritários fossem refratários a qualquer tipo de participação independente e as lutas populares se desenvolvessem pressionando e questionando este Estado, havia na Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo um dispositivo legal que previa a participação de representantes da sociedade civil em Conselhos de Comunidade, a serem instalados junto aos centros de saúde. Segundo esta proposta, o Conselho de Comunidade seria constituído pelos chamados líderes formais da comunidade e o seu regimento seria elaborado pela própria Secretaria de Estado da Saúde, de modo que a comunidade pudesse colaborar com o governo no desempenho de suas funções. É aproveitando e questionando essa legislação que o Jardim Nordeste abre um novo período, ao eleger por voto direto o primeiro conselho de saúde, com representação de usuários dos serviços”. (ver também Comissão de Saúde, 1984, p. 7).

e estava presente o Secretário de Saúde, essa reivindicação de participar do conselho, junto com outras, foi reapresentada (Sader, 1988). Mas, a aceitação da proposta não aconteceu por unanimidade na Assembleia. Muitos ativistas dos movimentos argumentavam que a responsabilidade de fiscalização dos centros de saúde deveria ser de responsabilidade do Estado. Daí parte todo um (longo) debate sobre autonomia (Neder, 2001).

O que importa no momento ressaltar é que, de todo modo, ainda neste primeiro semestre do ano de 79, ocorreu a primeira eleição popular para o centro de saúde do Jardim Nordeste. Para tanto, “o movimento” percorreu casas, produziu boletins, realizou debates e ao final foram apresentados 13 nomes para concorrer à eleição. A votação durou 10 dias e contou com o registro de 8.146 eleitores, “elegendo 12 donas de casa para constituírem o primeiro conselho de saúde, por um prazo de 2 anos” (Sader, 1988, p. 276). O reconhecimento público desse processo informal, através da publicação dos nomes das eleitas em Diário Oficial, ocorreu somente após vários meses da eleição e devido às pressões do movimento (Neder, 2001, p.146; Comissão de Saúde, 1984, p.10).

Assim, o Conselho do Centro de Saúde do Jardim Nordeste foi eleito, conforme Neder (2001, p. 146), “com a proposta de fiscalizar a atuação das unidades de saúde e exigir melhorias no atendimento prestado aos usuários”, num momento histórico de luta contra o autoritarismo. O autor ainda assinala que “após aquela eleição, a comissão de saúde⁴⁰ e o conselho, atuando conjuntamente, intensificam a luta para mudar o regimento existente, elaborado pelo Poder Público, que disciplinava o funcionamento dos conselhos” (*ibidem*).

Com a experiência bem-sucedida do Jardim Nordeste, outros bairros, inicialmente circunscritos à zona leste, mostraram-se interessados em eleger seus conselhos (Comissão do Movimento, 1984; Neder, 2001); assim intensificou-se a negociação com a Secretaria de Estado da Saúde para ampliar a existência destes mecanismos, “sem, no entanto, aceitar que esses entendimentos implicassem em qualquer tipo de cooptação da iniciativa popular pelo Poder Público”, ressalta Neder (2001, p. 146). Continua relatando o ex-secretário de Saúde de São Paulo: “em pouco tempo, outras lideranças das zonas leste e sudeste incorporam a essência da proposta desenvolvida no Jardim Nordeste”, quando passaram a exigir o direito de eleger conselhos

⁴⁰ Carlos Neder, médico sanitário que atuou junto a vários movimentos de saúde em São Paulo, foi secretário de saúde na gestão Erundina (PT) (1989-1992) e vereador em diversos mandatos na cidade; explica que as lideranças do Jardim Nordeste decidiram manter a comissão de saúde funcionando mesmo após a eleição do conselho. À comissão de saúde caberia “dar sequência à luta popular por reivindicações de saúde e outras, que decorrem da realidade específica do bairro”, uma luta cotidiana e permanente, pois seria uma forma de manter o entusiasmo dos moradores e de demonstrar que a participação política poderia ser exercida para além das eleições, com pressão popular, negociação política e através da articulação de setores populares “dentro e fora do aparelho de Estado” (Neder, 2001, p. 146).

representativos da população usuária dos serviços de saúde e seu reconhecimento pelo poder público, bem como quando decidiram mudar o regimento dos conselhos e manter atuantes as comissões de saúde em seus bairros (*ibidem*).

Conforme anteriormente levantado, em 1981, um decreto (Dec. 16.545/1981)⁴¹ abriu a possibilidade de eleição para “elementos locais usuários da unidade sanitária” e a partir de então houve eleições em diversas regiões da cidade em números cada vez mais crescentes de candidatos e eleitores.

As eleições ocorreram em 1981, 1985 e 1988. Em 1981 houve eleições em 18 conselhos de centros de saúde, nas quais foram eleitos 313 conselheiros e computados 90.457 votos. Elas foram organizadas pela União de Bairros (Jardim Nordeste e bairros adjacentes), Comissão de Saúde de Vila Curuçá e Movimento de Saúde da Região de São Mateus; para tanto, organizavam rifas e festas para arrecadar recursos (Comissão do Movimento, 1984). Conforme registra Neder, “a população requisitou a presença de representantes da Secretaria de Estado da Saúde na apuração dos votos, que por sua vez exigiu um regimento dos conselhos para reconhecer o resultado das eleições”. A posse conjunta dos eleitos foi realizada em São Mateus em novembro de 1981, “transformando-se em um ato de denúncia da ausência de eleições democráticas no país” (*ibidem*). Em 1985, ocorreram eleições para conselhos de 50 centros de saúde e postos de assistência médica, nas quais foram eleitos cerca de 1.000 conselheiros, com aproximadamente 170.000 votos. Em 1988, o número de conselhos a terem eleições chegou a 80, com 1.500 conselheiros e cerca de 200.000 votos. A posse foi conjunta, sendo convidados a comparecer no ato os candidatos à prefeitura das primeiras eleições diretas municipais, pós-ditadura, que ocorreriam naquele ano (Neder, 2001, p. 147, nota 35).

Para encurtar e finalizar a discussão, sem a intenção de simplificar demasiadamente os fenômenos sociais e processos políticos envolvidos, é possível indicar que a luta em torno do “direito à Saúde” e da saúde como direito universal, levada a cabo por uma “comunidade epistêmica” ou “comunidade política”⁴², que está para além do movimento de saúde da zona leste

⁴¹ O Decreto nº 16.545, de 26 de janeiro de 1981, “reestrutura e dispõe sobre as atribuições dos Distritos Sanitários e Centros de Saúde, transforma unidades da Coordenadoria de Saúde da Comunidade da Secretaria da Saúde e dá providências correlatas”. Seus artigos 10, 11 e 12 estabelecem, respectivamente, que: “os Conselhos de Comunidade têm por finalidade colaborar no desenvolvimento dos programas de saúde nas respectivas áreas de atuação”; “Cada Conselho de Comunidade será composto de elementos locais usuários da unidade sanitária e do médico responsável pelo comando do Centro de Saúde.”; e “Os Regimentos Internos dos Conselhos de Comunidade serão elaborados por seus membros e aprovados pelo Secretário de Estado da Saúde”.

⁴² Conforme Teixeira, “o conceito de *policy community* tem sido usado no caso brasileiro por autores como Cortes (2002), Cunha (2009), Wampler (2010), para fazer referência [...] ‘aos atores orgânicos de certa área de política, pertencentes ou não ao governo (membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de grupos de interesse, dentre outros) que têm

e da cidade de São Paulo, culminou na constituição do Sistema Único de Saúde (SUS) e, na sequência, dos conselhos desta área, que, por sua vez, serviram de modelo e/ou pavimentaram o caminho para a regulamentação destes órgãos nas demais áreas de políticas públicas, conforme sustentado por diversos autores (Teixeira, 2013, entre outros).

Evidentemente este ponto da discussão é muito mais complexo do que esta breve menção, mas foge ao escopo da presente pesquisa adentrar nele. Basta dizer que a aprovação da Lei nº 8.142/90, que dispôs “sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros”, acabou por servir como um “modelo vitorioso” de participação que seria transposto para outras áreas (Teixeira, 2013) (cf. Capítulo 4, seção 4.1). A vitória foi uma aposta que se deu a partir de “atores concretos” diante de opções e “situações concretas”, parafraseando Teixeira (2013). Durante a elaboração da CF/88 e nos anos imediatamente posteriores a sua promulgação, esta aposta na participação institucional se espalhou para outras áreas de políticas públicas e áreas do governo, como discute-se a partir deste momento.

2.2 A APOSTA NA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL E AS CONQUISTAS NA CF/88

Vários autores têm destacado ao longo dos últimos anos, com ênfases diversas, que o Brasil se tornou um laboratório de experiências de instituições participativas - especialmente em comparação com outros países da América Latina -, dados o arcabouço jurídico-legal constituído após a CF/88 e a implementação, a partir desse, de uma miríade de mecanismos.

Com efeito, conforme demonstrou a ampla bibliografia sobre o tema, os mecanismos participativos estabelecidos e as possibilidades abertas pela CF/88 para a criação deles são inúmeros, seja no âmbito federal/nacional (Teixeira, Souza e Lima, 2012; Avritzer, 2009), seja no plano local/municipal (Cortes, 2011; Lavalle e Barone, 2015; Avritzer, 2010).

em comum o interesse e a preocupação com as questões e os problemas dessa área, bem como a interação entre si independentemente de algum evento que os mobilize, o que faz com que conheçam as ideias e propostas uns dos outros. Essas comunidades variam no grau de fragmentação e abertura, mas têm em comum o fato de acolherem diferentes ideias e propostas, debatê-las, avaliá-las, descartá-las ou não, alterá-las, aperfeiçoá-las, advogá-las em público’ (Kingdon, 1995, *apud* Cunha, 2009, p. 118)”. Para a autora, este conceito deve ser associado ao de “múltiplas filiações” (Mische, 2008), pois como a “capacidade das lideranças de conectarem diferentes grupos e organizações a partir de seus múltiplos pertencimentos” (Teixeira, 2013, p. 12). Teixeira enfatiza que estes “múltiplos pertencimentos” se dão “ao mesmo tempo”. Estas pessoas “são ao mesmo tempo uma coisa e outra (ressalto, ao mesmo tempo), partido, movimento (às vezes vários movimentos diferentes ao mesmo tempo) e governo” (*idem*, p. 10). Provavelmente esta foi a primeira e mais forte “comunidade de política” que o Brasil já teve. Atores orgânicos da área de saúde, pertencentes ou não a governos (membros do Executivo e Legislativo, acadêmicos, consultores, membros de grupos de interesse, dentre outros) foram tecendo em comum a ideia do “direito à saúde” (*idem*, p. 46).

Entre muitos autores, Teixeira *et al.* (2012, p. 10), por exemplo, assinalaram que pelo menos 30 artigos da Constituição “expressaram preceitos que incentivaram experiências de gestão pública participativa”. Demonstram os autores, no que se refere à “arquitetura da participação”, que a Carta Magna traçou princípios e diretrizes concebendo “a cidadania como fundamento do Estado democrático” (CF/88, arts. 1º, 5º, 8º, 15 e 17); estabeleceu deveres sociais em questões coletivas (arts. 205, 216, 225, 227 e 230); dispôs sobre o exercício da soberania popular (arts. 14, 27, 29, 58 e 61); e tratou da participação social como forma de gestão pública (arts. 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231) (*ibidem*). Além disso, continuam, “na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas [...] destaca-se como elemento da arquitetura da participação a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (art. 194), na saúde (art. 198), na assistência social (art. 203) e na educação (art. 206)” (*ibidem*; Cortes, 2005).

Muitos dos vários processos que culminaram no estabelecimento deste amplo arcabouço legal, e das subsequentes experiências de participação, foram impulsionados por diversos segmentos progressistas da sociedade civil voltados a demandas populares. Neste sentido, alguns pesquisadores defenderam uma proeminente interpretação de que essa dinâmica se deu, em parte, por uma “aposta” de um “campo movimentalista”⁴³ que se articulou em torno de um “projeto democrático popular” no processo de “construção democrática” brasileiro (Dagnino, 2002a; GECD, 1999a, 1999b).

Como bem sintetizou Tatagiba (2011a), é possível diagnosticar que

em estreita conexão com atores da arena político-institucional, os movimentos sociais apostaram na luta "por dentro do Estado" como estratégia de transformação social. O próprio surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT) se insere no âmbito dessa aposta. Uma aposta que gerou lutas longas, e no geral árduas, que resultaram na criação e reconhecimento de novos direitos de cidadania que mudaram o ambiente político no qual os governos deveriam passar a operar desde então. Refiro-me aqui tanto aos diversos *mecanismos de participação direta e semidireta* instituídos pela Constituição de 1988, como complemento à democracia representativa, como às diversas outras conquistas que foram sendo regulamentadas nos anos seguintes, a partir da pressão dos movimentos, como o Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Estatuto da Cidade etc., *todas com importantes mecanismos de consulta e deliberação voltados à incidência da sociedade sobre as políticas públicas.* (Tatagiba, 2011a, p. 171-2, grifo nosso)

⁴³ Segundo o Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (GECD), naquele contexto, o campo movimentalista foi tido como um conjunto de atores que “demandam mudanças, denunciam a opressão e as injustiças sociais, se propõem a modificar e reformular as práticas políticas decisórias restritas a uma pequena elite – permeadas de práticas de clientelismo e patrimonialismo -, através da exigência de transparência e ética no processo político, na medida em que criam e ocupam espaços participativos de discussão e deliberação de políticas públicas” (GECD, 1999a, p. 37). Compunham este campo atores diversos, como os movimentos populares e sociais, movimento sindical, pastorais sociais e ONGs; os partidos de esquerda; os setores acadêmicos e também de algumas entidades profissionais e representativas, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) (GECD, 1999b, p. 77).

Sob tal ponto de vista, é necessário considerar que, no contexto dos anos 1990, no decurso de implementação de várias experiências, ganhava terreno em várias partes do mundo e no Brasil a agenda política neoliberal, que também passou a adotar um “discurso participativo”. No plano acadêmico, a confluência destes discursos foi desvendada e analisada por Evelina Dagnino, em diversos trabalhos. A autora, que passou a influenciar um conjunto amplo de investigadores acadêmicos e ativistas, caracterizou o fenômeno como “confluência perversa”, isto é, a confluência “entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel de garantidor de direitos” (Dagnino, 2002b, p. 288-9). A “perversidade” estaria no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os “projetos políticos” – termo usado pela autora numa visão próxima à gramsciana, “para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, 2004, p. 202) – requerem uma sociedade civil ativa e propositiva e se utilizam de um mesmo conjunto de referentes linguísticos, tais como “sociedade civil”, “cidadania” e “participação”⁴⁴, mas com deslocamento de sentidos e significados. Uma “aparência” que em verdade obscurece e esconde projetos distintos. Em suma, nas palavras da autora, “o que essa ‘confluência perversa’ determina é um obscurecimento dessas distinções e divergências, por meio de um vocabulário comum e de procedimentos e mecanismos institucionais que guardam uma similaridade significativa” (Dagnino, 2004, p. 99).

De qualquer modo, a despeito da zona cinzenta estabelecida, em relação à base institucional-jurídico-legal da arquitetura da participação, passadas mais de duas décadas da elaboração da CF/88, com todos os seus dispositivos legais nesse quesito, a quantidade de canais e mecanismos criados tornou-se expressiva, fato destacado por estudiosos brasileiros e estrangeiros.

⁴⁴ Vale a pena aqui mencionar um trecho em que Dagnino procurar desvendar este “deslocamento”, no que diz respeito à categoria “participação”. Diz a autora, “estritamente ligada a esse processo de deslocamento, a noção de participação, que constituiu o núcleo central do projeto participativo e democratizante, percorre os mesmos caminhos. Por um lado, a re-significação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada ‘participação solidária’ e a ênfase no trabalho voluntário e na ‘responsabilidade social’, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de uma perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. A própria ideia de ‘solidariedade’, a grande ‘bandeira’ dessa participação redefinida, é despida de seu significado político e coletivo, passando a apoiar-se no terreno privado da moral. Além disso, este princípio tem demonstrado sua efetividade em redefinir um outro elemento crucial no projeto participativo, promovendo a despolitização da participação: na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e potencial democratizante é substituído por formas estritamente individualizadas de tratar questões tais como a desigualdade social e a pobreza” (Dagnino, 2004, p. 102).

Com o intuito de ilustrar brevemente este ponto são fornecidos alguns números e exemplos. O orçamento participativo, mecanismo que mais ganhou visibilidade pública a partir do caso de Porto Alegre no final dos anos 1980 (ver, por exemplo, Pateman, 2012), passados mais de vinte anos da experiência pioneira, chegou a ser realizado (embora os autores deste campo de estudo reconheçam que há controvérsias em relação a este número) em 355 cidades brasileiras, segundo o relatório de 2012 da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (RBOP) (*apud* Fedozzi *et. al*, 2013). O número de conselhos de políticas públicas ultrapassou a marca dos 30.000 no conjunto dos mais de 5.560 municípios brasileiros, segundo os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2009) do IBGE, trabalhados por autores como Cortes (2011) e Lavalle e Barone (2015). Após a aprovação do Estatuto das Cidades (2000), houve a elaboração de planos diretores municipais, em que as audiências públicas são obrigatórias, em mais de 1.500 municípios brasileiros (Santos Junior e Mantandon, 2011). O número de conferências nacionais ultrapassou o de uma centena, realizadas nas mais diversas áreas de políticas públicas, sem falar dos subjacentes processos de níveis estadual e municipal (Teixeira *et al*, 2012; Avritzer, 2009; Pogrebinski, 2011). Ainda, neste “laboratório” de mecanismos institucionais de participação, foram criados mecanismos até então menos conhecidos no plano acadêmico, com desenhos institucionais *sui generis*, isto é, sem similares alhures, como a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, investigada em trabalho anterior pelo autor da presente tese (Coelho, 2013, 2014 e 2015). Todas estas experiências se desenvolveram mais ou menos a partir dos últimos 25 anos.

Diante desse cenário, alguns autores passaram a enfatizar que o conjunto de mecanismos e instâncias deixaram de ser uma mera experiência. É nesse sentido que foi amplamente adotado e passou a ser utilizado o conceito de *instituições participativas* (Avritzer, 2008; Cortes, 2011; *cf.* seção 2.4, nesse capítulo). Nas palavras de Cortes (2011, p. 137, grifo nosso), “são instituições porque *não* se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira”, o que é compartilhado por diversos autores. No caso dos conselhos, por exemplo, deixou-se de falar em experiências e passou-se a falar em seu “amadurecimento” e “consolidação”, processo em que houve uma “homogeneização” de suas características institucionais, conforme ainda será melhor aprofundado.

Para finalizar esse ponto, convém registrar que, seguindo a trajetória das IPs, a literatura acadêmica, de um modo geral, passou de um registro “celebratório e otimista” - que marcou uma

primeira geração de estudos “sobre o potencial democratizador tanto da sociedade civil como dos espaços participativos” - para um olhar “mais crítico”, “que perscruta esse potencial e explora suas condições efetivas de realização em contextos políticos-institucionais específicos, trazendo para o centro do debate a questão da qualidade da participação”, o que acabou por promover uma adequação das expectativas normativas iniciais do campo (Dagnino e Tatagiba, 2007, p. 9).

No contexto deste último registro, há o alargamento do conhecimento empírico sobre a dinâmica da participação e a busca de aprofundamento e inovações teóricas, a despeito do diálogo mais estreito com os casos concretos. A partir de então ganham destaque as agendas da “efetividade da participação”, em alguns casos empreendendo esforços de explorar para além de estudos de casos específicos (Pires, 2011), e da “representação da sociedade civil”, especialmente quando se busca a compreensão de como os processos participativos se combinam ou se articulam com as instituições políticas tradicionais (Pinto, 2004; G. Lavallo *et al.*, 2006; Lüchmann, 2007; entre muitos outros). Outros temas e subtemas, antigos e/ou emergentes, permeiam e correm paralelos a estes debates, dando corpo às análises.

Mas, o importante a destacar aqui é que, mais recentemente, a bibliografia começou a falar da maturidade dos processos participativos (Almeida e Tatagiba, 2012; Pires, 2014; Teixeira, 2013), mas também até mesmo, em algum sentido, nos seus sinais de esgotamento (Avritzer, 2013). Essa discussão, tendo como referência empírica a experiência recente da cidade de São Paulo, será feita na última seção deste capítulo.

Antes, porém, cabe uma interessante questão a ser analisada na seção a seguir para trazer de volta a discussão para o plano local/municipal. Se no plano mais geral (nacional) houve forte demanda por mecanismos de participação durante a elaboração da CF/88, teria o mesmo ocorrido no plano local durante a elaboração da “constituição municipal”? Ou seja, houve fortes demandas por participação durante a elaboração a Lei Orgânica em São Paulo?

2.2.1 A DEMANDA POR PARTICIPAÇÃO NA ELABORAÇÃO DA LOM

O intenso processo para a apresentação das chamadas Emendas Populares (EM) durante o processo constituinte de 1987-88 – que englobou não apenas a apresentação em si, mas toda a campanha de divulgação, as caravanas à Brasília, a articulação entre as entidades (cada EM deveria ser apresentada por, no mínimo, três entidades), a elaboração dos textos das propostas, o recolhimento de assinaturas (cada EM deveria conter, no mínimo 300.000 assinaturas para ser

recebida) etc. (Michiles *et al.*, 1989) –, revelou uma das facetas da demanda popular por participação que acabou sendo consagrada nos princípios constitucionais desde seu conhecido artigo 1º, e nos diversos dispositivos já mencionados aqui anteriormente. Neste processo, foram apresentadas 122 EMs, as quais contaram com mais de 12 milhões de assinaturas, computadas oficialmente (*ibidem*).

Durante a Assembleia Municipal Constituinte (AMC), em São Paulo, para a elaboração da Lei Orgânica do Município (LOM) – aberta em 5 de outubro de 1989 e encerrada em 5 de abril de 1990 –, seguindo alguns dos procedimentos adotados pouco antes pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC), também se decidiu pela abertura para a apresentação de “emendas” à elaboração do anteprojeto da “constituição municipal”. Entretanto, o processo não foi tão intenso como o anterior no plano nacional, tanto no que diz respeito à visibilidade pública quanto em relação à mobilização social.

Em um texto de balanço, escrito 10 anos após a AMC, o ex-constituente municipal Francisco Whitaker (PT), que foi um dos relatores da Comissão de Sistematização da LOM, escreveu que com a possibilidade de apresentação de sugestões da sociedade “criou-se um fato político que foi acompanhado pelos meios de comunicação e pela população”. Reconheceu, no entanto, que “evidentemente não se tratava de uma massa enorme de pessoas, mas era um número suficiente para fazer com que houvesse uma maior transparência no processo decisório” (Whitaker, 2002, p. 37). Conforme o “ex-vereador constituinte”, “na verdade, teria sido impossível, após o que se tinha vivido nos âmbitos federal e estadual, elaborar nossa Lei Orgânica a portas fechadas”. Diz ainda, “ora, como resultado dessa abertura, foram obtidos alguns pequenos mas significativos avanços, em comparação com a Constituição Federal” (*ibidem*, p. 36).

Nesses “pequenos avanços”, assim como a CF/88, a LOM também adotou a “participação popular” como um dos seus princípios, conforme seu art. 2º, que diz: “a organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes: I - a prática democrática; II - a soberania e a participação popular; III - a transparência e o controle popular na ação do governo [...]”, embora poucos dispositivos tenham sido definidos para tanto.

A análise minuciosa empreendida por Calderón (2000), que analisou as demandas por participação durante a AMC - apresentadas tanto pela sociedade civil quanto pelos 53 vereadores que naquele momento desempenhavam o papel de constituintes municipais -, demonstrou que tais demandas também se fizeram presentes, especialmente em relação aos diversos tipos de conselhos

municipais, embora poucos deles tenham sido, de fato, mantidos no texto final da Lei Orgânica aprovada e que se tornou vigente a partir de então. Processo esse que vale a pena conferir.

Durante a AMC, conforme demonstrou Calderón (2000), que analisou seus Anais e entrevistou alguns dos constituintes municipais daquele momento, foram duas ocasiões, isto é, em duas distintas fases da elaboração da LOM, em que a sociedade civil pôde participar de forma mais direta, por assim dizer. Na primeira fase da AMC, para a elaboração do “anteprojeto”, abriu-se a possibilidade de qualquer cidadão apresentar sugestões a serem entregues em um “Balcão/Central de sugestões e informações”, instalado no saguão da Câmara de Vereadores, entre os dias 9 de novembro e 7 de dezembro de 1989, onde se receberiam também as sugestões dos vereadores constituintes ou quaisquer outras (de entidades, por exemplo). As sugestões entregues neste balcão seriam distribuídas e apreciadas, primeiro, pelas comissões temáticas constituídas na ocasião e, segundo, pela comissão de sistematização (responsável por sistematizar o que foi apresentado pelas comissões temáticas). Neste caso, não houve a previsão de qualquer retorno das sugestões apresentadas, a não ser que elas fossem acompanhadas por, no mínimo, 100 assinaturas, conforme registrou Calderón (*idem*, p. 50).

Nesta fase foram apresentadas 677 “sugestões” da sociedade civil, sendo que isso se deu por meio de 75 entidades e de 190 propostas individuais. Segundo Calderón, “as sugestões foram encaminhadas pelas mais diversas entidades: de defesa do meio ambiente; dos direitos dos idosos; dos negros, das crianças e adolescentes, das mulheres, dos deficientes físicos [...] e um grande número de entidades comunitárias, associações de moradores e movimentos populares” (*idem*, p. 51), cada uma delas identificada pelo autor.

Somadas a estas, foram apresentadas ainda 819 “sugestões” de vereadores, totalizando 1.496 proposições. Convém mencionar que, durante o período de apresentação delas, alguns vereadores integrantes de uma das comissões formadas, a *Comissão Temática de Defesa dos Interesses do Cidadão, da Sociedade e do Meio Ambiente*, procuraram realizar audiências públicas nos bairros com o intuito de acolher (ou recolher) mais “sugestões”. Entretanto, conforme Calderón, a “participação nesses eventos públicos definitivamente não aconteceu por meio de grandes mobilizações populares, nem de grandes plenárias ou audiências públicas lotadas de participantes”, fato atribuído tanto à pouca divulgação (por falhas ocorridas no interior da Câmara) quanto aos assuntos que dominavam a mídia naquele momento: sobretudo a eleição presidencial, cujo segundo turno entre Luís Inácio Lula da Silva (PT) e Fernando Collor de Mello (PRTB) ocorreria em 17 de dezembro de 1989 (o primeiro turno havia ocorrido em 14 de novembro).

Após a elaboração do “anteprojeto”, apresentado pela Comissão de Sistematização, foi aberto o período, entre 23 de janeiro e 11 de fevereiro de 1990, para apresentar as chamadas “emendas” a este “anteprojeto”, que seria votado, junto com as emendas então apresentadas, pelo Plenário da AMC, em dois turnos. Explica Calderón (*idem*, p. 60), “essas emendas poderiam ser de caráter substitutivo, aditivo, supressivo ou modificativo, podendo referir-se a linhas, incisos, parágrafos, artigos, seções ou capítulos do Projeto de Lei Orgânica”. As emendas puderam ser apresentadas tanto pelos vereadores quanto por entidades. Neste último caso, “para que as emendas populares fossem aceitas, o regimento interno exigia que cada uma estivesse respaldada com no mínimo 1.500 assinaturas” (*ibidem*).

Foram apresentadas 688 “emendas populares” da sociedade civil através de 88 entidades (Calderón, 2000, p. 60 e 183), verificando-se a mesma diversidade de organizações do caso das “sugestões” anteriormente apresentadas. Como se deduz facilmente pelas quantidades verificadas, muitas emendas foram apresentadas por uma mesma entidade. Como relembra Calderón, durante a ACM, foram abertas sessões para se ouvir as entidades promotoras das emendas populares, mas no geral foram momentos em que o Plenário estava esvaziado da presença dos vereadores, frustrando a expectativa de muitos representantes que ali discursaram, embora elas tenham sido encaminhadas ao plenário para aprovação total, parcial ou rejeição (*idem*, p. 62-8)⁴⁵.

Não obstante, nesse processo (e o que mais interessa aqui), Calderón destaca que as entidades que apresentaram propostas para mecanismos de participação revelaram “um anseio pela criação de mecanismos que contemplassem a participação na tomada de decisões, no estabelecimento das prioridades de gestão [...] e no controle e fiscalização das ações do poder

⁴⁵ A despeito disto, convém citar as seguintes passagens de Calderón: “Da defesa das emendas participaram, 84 entidades. Essas sessões caracterizaram-se pela pouca presença dos vereadores, a tal ponto que, em determinados momentos, criaram-se situações constrangedora, pois os porta-vozes das entidades da sociedade civil imaginavam que discursariam para um auditório com a presença de todos os vereadores, mas a realidade era completamente diferente. A sexta sessão, realizada em 12 março, foi a que teve maior número de vereadores reunidos, à qual compareceram dezoito dos 53 eleitos. Em outras sessões, como na sétima, por exemplo, houve um momento em que apenas dois vereadores estavam presentes: Irede Cardoso (PT), presidindo, e o vereador Valfredo Ferreira Silva (PT). Nesse dia, circularam pelo plenário sete vereadores. Durante essas sessões, passaram a fazer parte da rotina as constantes justificativas do presidente da AMC quanto à ausência da maioria dos vereadores” (Calderón, 2000, p. 62). Mais adiante (*idem*, p. 65-6) assegura o autor: “a partir do levantamento de dados realizados, da reconstrução do cenário em que se realizaram as sessões de defesa e, principalmente, da compreensão da dinâmica do funcionamento da AMC, pode-se concluir que essas sessões não foram teatros montados, onde os representantes da sociedade civil estariam defendendo questões que já tinham sido definidas pelo plenário, somente para cumprir determinações ‘burocráticas’ contempladas no regimento interno. [...] Devem-se considerar três ordens de questão: 1. todas as emendas apresentadas pela população foram analisadas pelos relatores e por eles encaminhadas ao plenário; 2. sem dúvida alguma foram poucos os vereadores que participaram nas sessões de defesa de emendas, mas não se pode deixar de lado o fato de que esses poucos vereadores, incluindo a relatoria, foram os que mais estiveram envolvidos na elaboração da Lei Orgânica; e 3. no período de defesa das emendas, nenhuma das questões tratadas tinha sido encerrada pelo plenário da AMC”.

público” (*idem*, p. 82). Como o autor faz uma interessante síntese sobre esse ponto, convém reproduzi-la aqui por completo:

O Plenário Pró-participação Popular na Constituinte, com amplo apoio de importantes setores da Igreja Católica, destacou-se na luta pela regulamentação do plebiscito, do referendo, da iniciativa popular e das audiências públicas. As entidades ambientalistas, como SOS Mara Atlântica e OIKOS [...] reivindicavam sobretudo, a criação do Conselho Municipal do Meio Ambiente e a regulamentação do Relatório de Impacto Ambiental, que também foi solicitado pelo Conselho Comunitário da Região Administrativa de Santana-Tucuruvi e pela Sociedade Amigos de Bairro do Jardim Boa Vista. O movimento de Saúde da Zona Leste, a Associação Paulista de Medicina e mais de cem entidades patrocinadoras lutaram pela inclusão da participação da sociedade civil na gestão do Sistema Único de Saúde, através do Conselho Municipal de Saúde e dos Conselho Gestores das unidades de atendimento. Da mesma forma, as entidades ligadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente pressionaram pela criação do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares. A emenda sobre a reforma urbana, apoiada por mais de 12 mil assinaturas e respaldada por 24 entidades, propunha, entre outras coisas, a criação do Conselho Municipal de Habitação e a gestão democrática da cidade, valendo-se para tanto do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, das audiências públicas e dos Conselhos de Representantes (Calderón, 2000, p. 81-2)

Consoante ao que se verifica, considerável número de organizações apresentou demandas por mecanismos de participação durante a elaboração da LOM⁴⁶. Dentre elas, 22 entidades encaminharam propostas para a criação de conselhos, dos mais diversos tipos (Calderón, p. 94-7). Cada uma destas entidades propôs um conselho diferente. Além desses 22 conselhos propostos pela “sociedade civil”, foram apresentados ainda outros 33 pelos vereadores constituintes (*idem*, p. 98 e 186). Essas quantidades demandadas, conforme Calderón, de certo modo “revela a razão pela qual a criação de Conselhos pode ser considerada como a principal demanda de inovação na gestão municipal no processo de democratização” (*idem*, 98-9).

Em sua análise, embora o autor do livro *Democracia local e participação popular: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão* (Calderón, 2000) indique alguns dos vereadores e algumas das entidades que propuseram alguns dos conselhos, ele não sistematiza tal correlação por completo, entenda-se, não indica por quem ou qual entidade cada um dos conselhos foi proposto, não cabendo aqui fazer esforço neste sentido.

⁴⁶ Segundo Calderón, “as entidades da sociedade civil também demandaram a eleição direta, pela população, dos administradores regionais; a criação de mecanismos que possibilitem a cassação, pela população, dos mandatos do prefeito e dos vereadores; a convocação de plebiscito previamente à discussão de obras de valor elevado ou que tenham significativo impacto ambiental.; a emenda à Lei Orgânica Municipal através de iniciativa popular e a criação de audiências públicas com diversos fins, da tribuna popular e do relatório de impacto ambiental” (Calderón, p. 71). Em um quadro síntese dos artigos da LOM, elaborado por Sposati (2002, p. 77), são elencados 12 artigos referentes à “democratização da gestão”. Seguindo as informações da autora, além da criação do conselho de representantes (arts. 8 e 54 e 55), consta: participação no planejamento e na fiscalização (arts. 8º, 9º e 143); plebiscito para obras de elevado valor (art. 10); possibilidade de o contribuinte questionar a legitimidade das contas do município (art. 47 §2º); presença de representantes de servidores e usuários em órgãos diretivos (art. 83, incisos i e ii); comissão de representantes na administração direta e fundacional (art. 83, inciso IV); fornecimento de informações aos munícipes (arts. 84, 131 §5º, 146 §2º); órgão colegiados para julgar recursos administrativos tributários (art. 134); audiência para moradores atingidos por obras de grande vulto (art. 159 §2º).

No entanto, Calderón menciona sucintamente que dos 53 vereadores da AMC, 33 enviaram propostas a respeito da criação de conselhos. Individualmente, o vereador Walter Feldman (PSDB), foi quem propôs o maior número deles: 11, no total. Mas foi o Partido dos Trabalhadores (PT), dado o conjunto das propostas de seus vereadores, a agremiação que mais propôs conselhos: 27, no total (Calderón, 2000, p. 186; *cf.* Anexo V).

De todo modo, para a presente análise basta indicar que, no total, foram propostos 41 diferentes conselhos durante a elaboração da LOM (isso significa que algumas das propostas se repetiram, pelo menos em relação ao nome do conselho). Calderón (2000) categorizou esses conselhos como “setoriais” (24), “de defesa de direitos” (8); “de bairros” (3); “gestores” (4); e “de controle intra e extraparlamentar” (2), os quais podem ser conferidos abaixo.

TABELA 2. CONSELHOS PROPOSTOS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LOM

| Conselhos Setoriais | Conselhos de Defesa de Direitos |
|--|---|
| 1. Cons. Mun. de Transporte | 1. Cons. Mun. de Defesa dos Direitos da Criança e do Adol. |
| 2. Cons. Mun. de Desenvolvimento Urbano | 2. Conselho Tutelar |
| 3. Cons. Mun. de Defesa do Meio Ambiente | 3. Conselho Municipal de Proteção ao Consumidor |
| 4. Cons. de Tributos Municipais | 4. Conselho Municipal do Idoso |
| 5. Cons. de Desenvolvimento Econômico e Social | 5. Cons. Mun. da Condição Feminina ou Conselho de Mulheres |
| 6. Cons. Mun. Orçamentário | 6. Conselho de Defesa da Pessoa Humana |
| 7. Cons. Mun. da Habitação | 7. Conselho Municipal de Defesa do Cidadão |
| 8. Cons. Mun. de Planejamento | 8. Conselhos Municipais de Cidadãos |
| 9. Cons. Mun. da Paisagem Urbana | |
| 10. Cons. Mun. de Valores Imobiliários | Conselhos de Bairros |
| 11. Cons. Mun. de Educação | 1. Conselhos de Representantes de Bairro |
| 12. Cons. Mun. da Saúde | 2. Conselhos Comunitários |
| 13. Cons. Def. do Patr. Hist., Artíst., Arqueológico e Turístico | 3. Conselhos Populares |
| 14. Cons. Mun. de Cultura | Conselhos Gestores de Equipamentos sociais |
| 15. Cons. de Defesa do Contribuinte Municipal | 1. Cons. de Usuário de Bens, Serviços e Equipamentos Públicos |
| 16. Cons. Mun. de Remuneração Pública | 2. Conselho Gestores nas Unidades de Saúde |
| 17. Cons. de Defesa Civil | 3. Conselho de Escola |
| 18. Cons. Mun. das Habitações Col., Cortiços e Multifamiliares | 4. Conselhos Gestores |
| 19. Cons. Mun. Agrícola | |
| 20. Cons. de Diretrizes do Esporte | Conselhos de Controle Intra e Extra-Parlamentar |
| 21. Cons. Consultivo Municipal | 1. Cons. de Ética na Câmara Municipal |
| 22. Cons. de Obras Assistenciais | 2. Cons. de Defesa da Lei Orgânica do Município de São Paulo |
| 23. Cons. Mun. de Ciência e Tecnologia | |
| 24. Cons. Mun. de Impacto Ambiental | |

Fonte: Calderón, 2000, p. 94 e 95 (Quadro II)

Apesar dessa “forte” demanda por criação de conselhos durante a AMC, apenas três deles foram aprovados no texto final da “constituição municipal” e desde então passaram a constar efetivamente na LOM. São os conselhos de Saúde (LOM, art. 218), o conselho de educação (LOM, art. 200, § 2º) e os Conselhos de Representantes (LOM, arts. 54 e 55), cujas regulamentações foram remetidas a serem formuladas em legislação posterior⁴⁷ (*cf.* Capítulo 3).

⁴⁷ Os artigos 8º e 9º da LOM determinaram que leis posteriores regulamentariam os conselhos e outros mecanismos de participação, conforme segue: “art. 8º - O Poder Municipal criará, por lei, Conselhos compostos de representantes eleitos ou designados, a fim de assegurar a adequada participação de todos os cidadãos em suas decisões.”; “art. 9º - A lei disporá sobre: I - o modo de participação dos Conselhos, bem como das associações representativas, no processo de planejamento municipal e, em especial, na elaboração do Plano Diretor, do Plano Plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual; II - a fiscalização popular dos atos e decisões do Poder Municipal e das obras e serviços públicos; III - a participação popular nas audiências públicas

Sobre esse processo, um dos relatores da Comissão de Sistematização, o então vereador Chico Whitaker (PT), em entrevista concedida a Calderón (2000, p. 123), afirmou que “havia uma compreensão muito errada do que seriam os Conselhos. A ideia de que uma LOM possa prever todos os tipos de Conselhos era uma ideia muito fora da realidade”. Assim, explica Calderón, do lado “progressista”, a “falta de experiência” foi uma das fortes justificativas para a rejeição da maior parte dos conselhos, ainda incipientes naquele momento histórico (*idem*; Calderón, 1996, p. 20). Do lado “conservador”, os argumentos eram mais radicais. Bruno Feder, vereador do PRN (Partido da Reconstrução Nacional) (*apud*, Calderón, 1996, p. 20-1), declarou que foi “frontalmente contra e sou totalmente contra essa questão de Conselhos porque ela é absolutamente, rigorosamente, inócua na sua aplicabilidade” [...]. Reforça ainda Feder: “quem elabora a política são o Executivo e o Legislativo”. Para esse ex-vereador, “a população tem seu tempo específico para se manifestar, esse tempo são as eleições. À medida que a população escolheu, elegeu vereadores e um prefeito, estas passam a ser autoridades constituídas com mandato popular”. Nessa mesma toada, outro vereador, José Índio (PDS, Partido Democrático Social), defende que “o parlamentar está representando uma parcela da população. Se a população escolheu errado, é outro problema”. O ex-vereador “sentia” que os Conselhos eram “essencialmente ideológicos”. Disse ele, em palavras registradas por Calderón: “inicialmente, eu pensava, isso deve ser uma proposta dentro do encaminhamento do regime russo, da União Soviética na época. Eram propostas que você visualizava como estritamente socialista” (*apud*, Calderón, 1996, p. 20).

Seja como for, o importante a reter é que, se por um lado, a LOM “constitucionalizou” apenas três conselhos, por outro, como será visto na seção a seguir, grande parte deles, que foram demandados naquele momento, foram sendo criados ao longo dos anos posteriores por meio de leis municipais, decretos ou portarias (etc.), ainda que de modo irregular e descontínuo. Muitos foram instituídos, depois deixaram de existir ou funcionaram apenas precariamente, foram recriados, modificados, reformulados, criados (aprovados em lei) e não implementados, enfim, em

promovidas pelo Legislativo ou pelo Executivo” (LOM). Francisco Whitaker, em texto já mencionado anteriormente, esclarece que, no caso de muitas propostas, “para que a discussão não se bloqueasse, na medida em que [...] não chegariam a ser totalmente aceitas, procurava-se estabelecer qual seria o mínimo consensual. Este era então incorporado à Lei Orgânica pelo seguinte procedimento: colocava-se o princípio genérico consensual complementando-o com a frase “na forma da lei”. Com isso se aceitava o princípio, mas se deixava para regulamentá-lo posteriormente” (Whitaker, 2002, p. 37-8).

movimentos de retração e expansão, que serão designados, com base na análise de outros autores (Avritzer, 2004; Tatagiba, 2004, 2008 e 2011b), como o movimento da “sanfona da participação”.

2.3 A SANFONA DA PARTICIPAÇÃO EM SÃO PAULO (1989-2016)

No limiar dos anos 1990, com a então recém-aprovada Constituição, que consagrou em diversos artigos os princípios da participação e do controle social, associada aos processos de elaboração das Leis Orgânicas Municipais (LOMs), a demanda por criação de conselhos foi intensa, o que levou até mesmo a alguns analistas a alertar sobre “o risco do contágio pela ‘febre conselhistas’” (Teixeira, 1996, s/p), “que domina o governo e que esteve presente também nas organizações populares quando da elaboração das Leis Orgânicas (municipais e setoriais)”.

Advertindo que muitas vezes os conselhos poderiam ser criados como meras formalidades, Elenaldo Teixeira asseverava que “não se pode superestimar o papel desse arranjo institucional” e que os movimentos sociais não deveriam apostar neles todas as energias, pois “trata-se de mais um espaço de luta, de negociação e articulação, repleto de limitações e ambiguidades”, embora reconheça, “mas também de oportunidades e desafios”. Em suma, para o autor, lidar com os novos arranjos exigiria “uma atitude de cautela dos movimentos no sentido de não assumirem essa ‘febre conselhistas’, pelo desejo de ocupar todos os espaços formalmente criados” (Teixeira, 1996, s/p).

Sem adentrar nas polêmicas que tais declarações possam gerar, elas permitem apontar que, se por um lado, esse alerta sinaliza para as discussões sobre autonomia e capacitação dos movimentos sociais (caminho adotado por Teixeira, 1996), por outro, pode-se depreender delas que a demanda por criação de conselhos ultrapassou a barreira daqueles que posteriormente viriam a tornar-se obrigatórios por lei. Isto é, a demanda por conselhos não se limitou aos de saúde, assistência social, da criança e do adolescente e de educação, “induzidos” por legislação federal, mas espalhou-se por áreas diversas (Lavalle e Barone, 2015). Por isso, já desde aquele momento, a alegada “a febre”. De certa forma, esse fenômeno foi visto na seção anterior quando se indicou que durante a elaboração da LOM foram propostos 41 diferentes conselhos, embora apenas três deles tenham permanecido em seu no texto final.

Mas, se, por um lado, muitos dos conselhos demandados durante a AMC não foram estabelecidos na Carta Magna Municipal, por outro, grande parte deles foi sendo criado ao longo dos anos, pós-1988, no transcorrer das diversas gestões executivas municipais (Tabela 3) da prefeitura por meio de leis municipais, decretos e/ou portarias, conforme será visto.

Em uma das pesquisas mais influentes sobre a dinâmica da participação na capital paulista, que culminou na publicação do livro *A participação em São Paulo* (Avritzer, 2004), Avritzer, Recamán e Venturi (2004), tratando do associativismo paulistano, na *Introdução* da obra, enfatizaram a existência de núcleos de participação e associativos na cidade⁴⁸. Segundo os autores, usando uma metáfora criada por eles, esses formariam o “núcleo da sanfona da participação na cidade de São Paulo” (Avritzer, Recamán e Venturi, 2004, p. 46). Buscando uma síntese para o conjunto das pesquisas contidas nos capítulos daquele trabalho⁴⁹, os autores consideraram que “é possível, a partir dos nossos dados e de análises feitas por diferentes autores do livro, *definir a participação em São Paulo como uma sanfona que se expande e se contrai*” (*ibidem*, grifo nosso).

Avritzer, Recamán e Venturi (2004), estendem essa análise mais específica sobre o associativismo paulistano também para os mecanismos de participação institucional ao considerarem que “nos momentos de expansão da sanfona, o núcleo participativo é potencializado pelas políticas participativas implantadas pelo Estado”. Dizem ainda: “os movimentos de expansão e de contração da sanfona são definidos em grande parte pelo sistema político”, ao possibilitarem políticas participativas (*idem*, p. 47). E reforçam o ponto em outra passagem indicando uma retroalimentação: “os momentos de expansão da sanfona foram aqueles nos quais o núcleo se expandiu à medida que algumas das suas reivindicações foram institucionalizadas”, observam, “processo esse analisado por Luciana Tatagiba em seu artigo ‘A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas da cidade de São Paulo’, neste livro” (*idem*, p. 50).

⁴⁸ O associativismo referido diz respeito tanto ao formal quanto ao informal, pois, ampliando os conceitos de participação e de associativismo em relação a pesquisas de órgãos oficiais tais como o IBGE e o SEADE, Avritzer, Recamán e Venturi (2004) investigaram as práticas participativas e associativas através da “auto-definição da participação” dos entrevistados (*idem*, p. 16), permitindo assim interpenetrar a “complexidade” e a “diversidade” da “cultura associativa” paulistana. Duas grandes modalidades de associações sobressaíram naquela pesquisa: o associativismo religioso, que contempla tanto os grupos da igreja católica quanto de outras denominações evangélicas; e o associativismo popular, que engloba as associações comunitárias, as relacionadas ao mundo do trabalho, as ligadas aos direitos de cidadania para segmentos sociais específicos e as associações filantrópicas e culturais, incluindo aí grupos de jovens (*idem*, p. 22). Uma das conclusões da pesquisa, que investigou não somente a natureza do associativismo, mas também os hábitos associativos e participativos dos cidadãos, foi a de que “o núcleo da participação em São Paulo é variável [...] constituído pelos associativismos religioso e popular, cada qual com as suas origens e a sua concentração territorial” (*idem*, p. 50). Na verdade, os dados expostos pelos pesquisadores sobre este ponto da análise de certa forma reforçam o que outras pesquisas já haviam apontado (Sader, 1988; Doimo, 1995, etc.). Os pesquisadores utilizaram o critério de “participação efetiva durante o último ano” (Avritzer, Recamán e Venturi, 2004, p. 22), contornando assim o problema de pesquisas que tomam por base somente os dados dos registros oficiais de associações. Eles explicam: “Adotamos um procedimento diferente do empregado pelo IBGE e pela Fundação SEAD para determinar a população associada. Desenvolvemos [...] uma metodologia para chegar a uma avaliação mais precisa sobre o percentual de população associada, precisando a filiação formal e informal [...]. Ao contrário de considerarmos a associação formal citada espontaneamente como definição da participação, utilizamos como critério a frequência de atividades coletivas realizadas pelo indivíduo entrevistado no último ano” (*idem*, p. 15)

⁴⁹ O livro (Avritzer, 2004) é composto por 10 capítulos, cada qual assinado por pesquisadores de renome no campo das pesquisas sobre participação, dentre eles Brian Wampler; Luciana Tatagiba; Peter Houtzager, Adrián Gurza Lavalle e Arnab Acharya; Ana Maria Doimo, dentre outros.

Como se depreende, corroborando tal análise, as pesquisas de Tatagiba (2004 e 2008), que procuraram verificar a criação de conselhos e outros espaços institucionais de participação na cidade de São Paulo ao longo do tempo, demonstram que durante as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT), primeiro com Luiza Erundina (1989-1992) e depois com Marta Suplicy (2001-2004), houve a ampliação dos canais institucionais de participação. Nas palavras da autora, “a criação desses espaços segue um ritmo desigual, com uma concentração no período coincidente com as duas gestões do Partido dos Trabalhadores” (2008, p. 230). Assim, para Tatagiba, a história da participação institucional e do controle social na cidade segue uma trajetória “que reflete, em grande parte, as mudanças de orientação política das coalizões hegemônicas no plano do executivo municipal” (2008, p. 230-1). Em trabalho posterior, a autora sintetiza: “a história da participação e do controle social na cidade de São Paulo segue uma trajetória irregular e descontínua, onde a vontade política dos governos emerge como variável explicativa central” (Tatagiba, 2011b, p. 242).

Alicerçada e em estreito diálogo com as supracitadas análises, a presente seção pretende retomar essa trajetória da participação, estendendo o exame até à gestão Haddad. Tomando o mesmo ponto de partida dos trabalhos de Luciana Tatagiba, a presente investigação teve como referência empírica os instrumentos jurídicos de criação e regulamentação dos conselhos. A análise (longitudinal) tem por base esses mecanismos pois são as instituições participativas de maior nível (ou grau) de institucionalização (Cortes, 2005, 2011) e, portanto, as que melhor permitem tal empreendimento.

Com esta abordagem é reconhecido que, por um lado, perde-se em profundidade analítica dos canais, pois pouca ênfase será dada aos desenhos institucionais, à forma como a representação da sociedade civil é exercida ou à atuação dos conselheiros, à vinculação institucional dos conselhos ou ainda à análise comparativa entre eles. Ademais, como se sabe, cada conselho tem sua própria história (o que seria impossível de ser tratado aqui). Por outro lado, ganha-se em amplitude, tanto temporal quanto empírica, ao se buscar fornecer uma perspectiva mais panorâmica da participação em São Paulo atendendo ao propósito do capítulo.

Por ora, convém fornecer mais algumas breves notas metodológicas com a finalidade de se instruir sobre os critérios e fontes adotados para a investigação. Para examinar os conselhos, foram utilizados os mesmos critérios, de forma sutilmente modificada, presentes em trabalho anterior de Tatagiba (2008, p. 227-8): 1 – Ter caráter institucional na forma da lei, isto é, contar com legislação

de criação e/ou regulamentação (leis, decretos, portarias etc.) e ser de caráter permanente⁵⁰; 2 – Ter atribuições de abrangência municipal⁵¹; 3 – Ser órgão colegiado com vagas reservadas à sociedade civil – seja ele bipartite, tripartite, quadripartite (isto é, de caráter *híbrido* ou ainda exclusivamente formado por representantes da sociedade civil, como é o caso dos CPMs) –, ou seja, ser órgão colegiado de controle social na acepção comumente adotada pelos estudos sobre as *instituições participativas*⁵². A seleção a partir desses critérios deu-se com a confrontação, para validação e/ou complementação, dos dados presentes em três fontes distintas: 1 – Os estudos de Tatagiba (2004 e 2008); 2 – Os dados registrados nas Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munics) do IBGE; 3 – Os dados disponíveis *on-line* no Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo, no campo “Controle Social”. Ao operacionalizar a análise, coligindo os dados de conselhos, aqueles casos que se mostraram inconsistentes ou não puderam ser confirmados (validados) foram excluídos, bem como aqueles que não se encaixaram nos critérios definidos acima⁵³. Os dados alcançados encontram-se na Tabela 3, a seguir.

Ancorado em tais substratos, passa-se, então, à análise.

Com a surpreendente vitória eleitoral de Luiza Erundina (PT) para a prefeitura da capital paulista, em 1988, tornando-se a primeira mulher a ocupar o cargo, a cidade começou a ampliar os conselhos e canais de participação na gestão municipal em relação aos poucos e “meramente decorativos” que existiam até então (Tatagiba, 2004, p. 325-331). Logo após a proclamação dos

⁵⁰ Excluem-se, assim, os canais informais ou de caráter episódico, tais como fóruns ou colegiados reunidos para a discussão de temas pontuais, como mesas de diálogos ou eventuais comissões especiais ou ainda os diversos grupos de trabalho criados no âmbito das secretarias para elaboração de propostas ou para gerenciamento de projetos de duração determinada.

⁵¹ Portanto, ficam excluídos os conselhos gestores dos equipamentos públicos, tais como os conselhos das UBSs (Unidades Básicas de Saúde), os conselhos de escola, os conselhos de alimentação escolar ou de transporte escolar e os conselhos de áreas públicas como o Conselho gestor do Parque Ibirapuera, dentre outros de mesmo caráter. Por este critério excluem-se ainda os conselhos cuja atuação seja delimitada por programas federais ou estaduais específicos, tais como o Conselho do Bolsa Família e Conselho do Fundeb.

⁵² Este critério exclui da análise os colegiados que contam, *exclusivamente*, com a presença de técnicos ou gestores especialistas convidados. Como exemplos concretos da cidade de São Paulo que não se adequam a este critério pode-se citar o Conselho Municipal de Tributos, o Conselho Municipal de Ciência, Tecnologia e Inovações, o Conselho Municipal de Administração Pública, o Conselho de Política Salarial das Empresas Municipais e o Conselho Municipal de Informática.

⁵³ Para um exemplo de dado inconsistente pode-se citar o Conselho Municipal de Políticas para Mulheres. A Munic/IBGE de 2011 registra a existência desse conselho citando para tanto a Lei nº 11.336 de 1992. Porém, além de este conselho não ter sido registrado nas Munics de 2009 e 2014, a citada lei não foi encontrada nessa pesquisa. Dessa forma, não registramos a Conselho da Mulher no ano de 1992. Ele foi registrado somente para o ano de 2015, quando foi efetivamente aprovado na gestão Haddad através do Decreto nº 56.702. Em relação aos conselhos que não se encaixaram nos critérios, é interessante registrar que, ao final de 2016, o campo “Controle Social” do Portal da Transparência de São Paulo registrava 61 órgãos, parte dos quais não foi aqui considerada. Como alguns exemplos pode-se citar: “Comissão de Proteção à Paisagem Urbana”; “Conselho Gestor Operação Urbana Centro”; “Conselho Gestor Operação Urbana Água Espreada”; “Conselho Municipal de Tributos”, “Câmara Técnica de Legislação Urbanística”, entre uma série de outros. No livro *A dinâmica da participação local no Brasil*, organizado por Avritzer (2010), é registrada a existência de conselhos por gestão: 1997-2000: 13; 2001-04:19; 2005-09:13 (Avritzer, 2010, p. 18, Tabela 1). No entanto, não são discriminados quais são esses conselhos.

resultados das urnas, como prefeita eleita Erundina concedeu entrevista ao jornal Folha de São Paulo (17/11/1988), cuja chamada é bastante emblemática e simbólica daquilo que a prefeita politicamente desejava: “Erundina diz que conselhos populares definirão prioridades”, diz a manchete. Segundo a matéria, a prefeita “citou o caso dos ‘80 conselhos na área da saúde já organizados na zona leste’” para fundamentar sua posição. Assim, tendo como referência a experiência exitosa dos conselhos de Centros de Saúde da zona leste, criados desde 1979, durante a primeira gestão petista na cidade foram aprovados instrumentos jurídicos para a criação de 9 diferentes conselhos municipais (embora nem todos eles tenham entrado em pleno funcionamento), o que, diga-se de passagem, não foi nada desprezível à época.

Conforme levantado por Tatagiba (2004, p. 335), naquele momento, a convergência entre as “novas diretrizes e o projeto político do governo local, na gestão do PT, colocariam em curso um forte momento de ampliação e complexificação da arena de formulação das políticas com a criação de inúmeros conselhos de políticas públicas” (2004, p. 335). No entanto, embora a aprovação de instâncias participativas tenha tido fôlego naquele momento, isto não significa que o processo foi isento de conflitos, inclusive dentro do próprio partido. Na verdade, a participação e o modo como ela deveria ocorrer não eram pacíficos na esquerda, conforme restou bem demonstrado por Teixeira (2013).

No âmbito municipal paulistano, ficou conhecida a polêmica entre Erundina e Plínio de Arruda Sampaio. A primeira defendia que os conselhos fossem deliberativos e o segundo que eles fossem apenas consultivos (Couto, 1995 *apud* Calderón, 2000). Vale lembrar que Erundina foi escolhida como candidata à revelia do grupo dirigente majoritário do PT⁵⁴, conforme demonstrou Claudio Couto (1994, p. 152): “Erundina contou com o apoio das correntes mais à esquerda do PT, notadamente os grupos trotskistas e o PPS (Poder Popular e Socialismo), uma corrente que defendia ardorosamente a participação popular nas decisões de governo através de conselhos populares”.

Não obstante esse ponto, segundo Avritzer (2008, p. 50), “o berço do PT, sempre foi uma cidade na qual o partido teve maior influência de um grupo não participativo do que grupos participativos”. Explica o autor que “entre os três grupos que deram origem ao PT (Meneguello,

⁵⁴ Segundo Couto (1994, p. 152), “o principal ponto programático de conflito dos pré-candidatos era exatamente o papel a ser desempenhado pela participação popular, mais especificamente pelos conselhos populares num virtual governo petista. Enquanto Plínio de Arruda Sampaio defendia que os conselhos tivessem um caráter consultivo, Erundina advogava que eles deveriam ter poder deliberativo [...] O discurso participacionista e radicalizado de Erundina e sua profunda ligação com os movimentos populares contavam como trunfos diante de Plínio, que aparecia não somente como o nome da ‘burocracia, mas também como um candidato moderado, desvinculado da luta cotidiana junto aos movimentos reivindicativos e muito mais próximo do modelo tradicional de político (pertencera ao antigo Partido Democrata Cristão)”.

1989), novo sindicalismo, nova esquerda e catolicismo de base (Casanova, 1994), apenas este último tentou implantar políticas participativas e sua presença sempre foi desigual na cidade”.

A despeito disso, e de forma não contraditória com esses diagnósticos (embora possa parecer em um primeiro momento), Felix Sánchez, em entrevista concedida para essa pesquisa, considera que o PT em São Paulo, em relação às políticas participativas, sempre teve uma tradição “mais institucionalista e menos movimentalista” em relação, por exemplo, ao PT de Porto Alegre, que implementou um formato de Orçamento Participativo mais aberto, em uma lógica mais horizontal, popular. Lembra Sánchez que a concepção paulistana era próxima da de Celso Daniel (PT) (*cf.* (Daniel, 1982 e 1994): “a participação dentro de uma concepção mais institucionalista”, isto é, de uma participação fortemente vinculada a espaços institucionais, “que foi a que acabou prevalecendo no PT paulista” (Sánchez, ex-coordenador do OP na gestão Marta, 2016, entrevista concedida ao autor).

Aliás, com essa complexidade endógena ao partido, outro caso emblemático também revela facetas do que ora está sendo tratado: a tentativa de realização de consultas públicas para o orçamento na gestão Erundina, relatada por Brian Wampler (*apud* Tatagiba, 2008, p. 233). Tal tentativa deu margem a muitas discussões entre governo e partido. Como demonstra o autor, a demanda por um “Orçamento Participativo”⁵⁵ na cidade veio do setor do PT ligado aos movimentos sociais, mas não era necessariamente compartilhada por outras correntes do partido. Revela Wampler os constrangimentos interpostos pelas disputas: “à medida que Erundina foi forçada a concentrar-se em um leque mais restrito de reformas do que o PT havia proposto originalmente, a prefeita decidiu abrir mão da delegação de autoridade aos órgãos cidadãos” (Wampler *apud* Tatagiba, 2008, p. 233). Isso revela a grande lacuna entre o desejo expresso pela prefeita eleita na supracitada reportagem jornalística (por exemplo) e a política efetivamente exercida em relação à participação (ou não exercida, devido a fatores diversos).

Conforme a análise do cientista político Cláudio Couto (*apud* Tatagiba, 2008, p. 233), para o PT paulistano foi extremamente desafiante exercitar pela primeira vez o poder executivo de uma cidade como São Paulo. Tratou-se de um processo de readequação conflitiva do “modelo originário

⁵⁵ Quando a referência ao Orçamento Participativo se trata da gestão Luiza Erundina, aparece entre aspas porque, conforme explica Sánchez, “na Erundina era mais uma consulta participativa; eram audiências públicas chamadas pela prefeitura, mas não implicava num processo deliberativo, sem uma normatização com o espírito de conduzir; era algo muito mais próximo de um convite, e as pessoas opinavam e a gestão decidia o que fazer. Era diferente do que foi o orçamento participativo em Porto Alegre e em São Paulo com a Marta e em outras cidades que implicava compromisso de encaminhamento das decisões” (Sánchez, 2016, entrevista concedida ao autor).

do Partido dos Trabalhadores” (de uma concepção “movimentista” e “revolucionária”) a uma concepção de “partido responsável de governo”. Essas mudanças geraram crises de relacionamento entre os membros do PT que estavam no governo e os que estavam fora dele, durante os quatro anos de gestão Erundina.

Com todos esses desafios, endógenos e/ou exógenos ao partido, já naquele momento era perceptível em relação às políticas participativas o movimento de ruptura e recriação dos conselhos. Alguns dos conselhos criados na gestão Erundina possuíam forte base social de sustentação, como os da saúde, do idoso, da criança e do adolescente e do deficiente físico, e perduraram no tempo, até mesmo porque alguns deles tornaram-se, posteriormente, obrigatórios pela legislação federal. Outros foram descontinuados e/ou recriados mais tarde, como se pode conferir na tabela a seguir. Como exemplos, pode-se citar o Conselho da Pessoa Deficiente e o Conselho de Educação. O primeiro havia sido criado na gestão Mário Covas, em 1988. Foi revogado um ano após por Jânio Quadros e reativado três depois, na gestão Erundina. O segundo havia sido criado também em 1988, funcionando de forma esporádica até 1989, quando foi suspenso por Erundina, sendo recriado somente em 1993 na gestão Maluf, quando se tornou compulsória a criação deles (Tatagiba, 2004).

Embora não tenha consolidado uma política participativa a despeito das várias iniciativas, por assim dizer, quando o PT perdeu as eleições para uma coligação situada à direita do espectro político-partidário, primeiro com a eleição de Paulo Maluf (PPB, 1993–1996) e depois a do seu sucessor, seu correligionário Celso Pitta (1997–2000), provocou-se uma brusca mudança de rota em relação a elas.

Nas gestões malufistas (Maluf e Pitta), que se prolongou por grande parte dos anos 1990, várias experiências de diálogo governo/sociedade foram interrompidas e os (poucos) avanços institucionais conquistados na gestão anterior sofreram um forte revés (Tatagiba, 2008, p. 233). Em todo esse período, juntamente com os Conselhos de Educação e de Meio Ambiente, foram (re)criados somente os demais conselhos obrigatórios por leis federais, aqueles vinculados ao repasse de recursos, conforme verifica-se na tabela abaixo.

Com a mudança das forças políticas nos anos 1990 houve uma forte retração da política de participação institucional. Isso é registrado, de modo emblemático, na fala de uma representante da Central de Movimentos Populares, captada por Tatagiba (2004). Diz a representante: “por mais que a sociedade tenha se mobilizado, todas as políticas construídas pelo governo democrático foram desmontadas” (*idem*, p. 338).

TABELA 3. CONSELHOS APROVADOS EM SÃO PAULO (1989-2016)

| Conselhos | Ano | Legislação | Gestão | Qt. |
|--|------|--------------------|--|-----|
| Cons. Mun. de Saúde | 1989 | Port. SMS nº 1.166 | Erundina (PT) (1989-1992) | 9 |
| Cons. Mun. de Direitos do Idoso (Grande Cons. Mun. do Idoso) | 1989 | Dec. nº 28.096 | | |
| Cons. Mun. de Direitos da Pessoa com Deficiência | 1989 | Dec. nº 28.004 | | |
| Cons. Mun. de Política Urbana do Município de São Paulo | 1990 | Dec. nº 28.644 | | |
| Cons. Mun. de Direitos da Criança e do Adolescente | 1991 | Lei. nº 11.123 | | |
| Cons. Mun. de Turismo | 1991 | Dec. nº 29.509 | | |
| Cons. Mun. de Esporte | 1991 | Lei nº 11.118 | | |
| Cons. Mun. de Igualdade Racial | 1992 | Lei nº 11.321 | | |
| Cons. Mun. de Cultura | 1992 | Lei nº 11.287 | | |
| Cons. Mun. de Educação | 1993 | Dec. nº 33.892 | Maluf (PDS) (1993-1996) | 2 |
| Cons. Mun. de Meio Ambiente | 1993 | Lei nº 11.426 | Pitta (PPB) (1997-2000) | 2 |
| Cons. Mun. de Assistência Social | 1997 | Lei nº 12.524 | | |
| Cons. Mun. de Saúde | 1998 | Lei nº 12.546 | Suplicy (PT) (2001-2004) | 6 |
| Cons. Mun. de Política Urbana | 2002 | Lei nº 13.430 | | |
| Cons. Mun. de Políticas Públicas de Drogas e Álcool | 2002 | Lei nº 13.321 | | |
| Cons. Mun. de Habitação | 2002 | Lei nº 13.425 | | |
| Cons. Mun. de Segurança Alimentar e Nutricional | 2003 | Dec. nº 42.862 | | |
| Cons. de Mon. da Política de Direitos das Pessoas em Situação de Rua | 2003 | Dec. nº 43.277 | | |
| Cons. de Representantes | 2004 | Lei nº 13.881 | Serra (PSDB)/ Kassab (DEM) (2005-2008) | 4 |
| Cons. Mun. de Atenção à Diversidade Sexual | 2005 | Dec. nº 46.037 | | |
| Cons. Mun. de Esporte | 2008 | Dec. nº 50.212 | | |
| Cons. Mun. de Segurança Alimentar e Nutricional | 2008 | Dec. nº 50.126 | | |
| Cons. Mun. de Direitos da Juventude | 2008 | Lei nº 14.687 | Kassab (PSD) (2009-2012) | 5 |
| Cons. Consultivo do Programa de Metas | 2009 | Dec. nº 50.996 | | |
| Cons. Mun. de Cultura | 2009 | Lei nº 14.874 | | |
| Com. Mun. de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável | 2009 | Lei nº 14.887 | | |
| Cons. Mun. de Povos Indígenas | 2011 | Dec. nº 52.146 | | |
| Cons. Mun. de Participação da Comunidade Nordestina | 2012 | Dec. nº 53.535 | Haddad (PT) (2013-2016) | 10 |
| Cons. Consultivo do Programa de Metas | 2013 | Dec. nº 53.825 | | |
| Cons. Mun. de Segurança Alimentar e Nutricional | 2013 | Lei nº 15.920 | | |
| Cons. Mun. de Transporte e Trânsito | 2013 | Dec. nº 54.058 | | |
| Cons. da Cidade | 2013 | Dec. nº 53.796 | | |
| Cons. Participativos Municipais | 2013 | Lei nº 15.764 | | |
| Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo | 2014 | Dec. nº 54.837 | | |
| Cons. Mun. de Política para as Mulheres | 2015 | Dec. nº 56.702 | | |
| Cons. Mun. dos Direitos da Juventude | 2015 | Lei nº 16.120 | | |
| Cons. Mun. de Imigrantes | 2016 | Dec. nº 57.533 | | |
| Cons. Mun. da Igualdade Racial | 2016 | Dec. nº 56.778 | | |

Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir da confrontação dos dados das seguintes fontes: 1 - Tatagiba (2004 e 2008); 2 - Munic(s) 2001-2014; 3 - Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo (<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/Paginas/ControleSocial.aspx>).

Até mesmo o histórico Conselho de Saúde deixou de funcionar por certo período nos governos Maluf e Pitta, retornando às atividades somente a partir de 1998 (Neder, 2001), ainda assim de forma muito conflitiva, quando foi instituído devido à indução federal, pela Lei Municipal nº 12.546 (Tótora e Chaia, 2004, p. 204; Sacardo e Castro, 2002; Tatagiba, 2004, p. 338). Reforçando este caráter de “desmonte” do período - ou, para relembrar a metáfora, de “retração da sanfona” -, mesmo em relação ao Conselho de Meio Ambiente, criado na gestão Maluf, o caso foi problemático, “um filho rejeitado”. Conforme demonstrou Calderón,

[...] apesar de Paulo Maluf ter criado esse Conselho, deve-se ressaltar que tal mecanismo foi instituído na tentativa de legitimar as grandes obras que esse Prefeito realizou, como, por exemplo, o prolongamento da avenida Faria Lima. [...] Esse Conselho foi criticado pela maioria das entidades ambientalistas [...]. Foi um filho rejeitado pelas próprias entidades da sociedade civil. Logo no início da formulação da proposta pelo poder público, as entidades ambientalistas e o vereador Trípole [PV] lutaram para uma melhor definição da proposta, atribuindo-lhe, principalmente, o papel deliberativo da política ambiental do município. No entanto, o poder público [...] não cedeu a essas pressões preferindo manter o caráter consultivo do Conselho. (Calderón, 2000, p. 168)

A aprovação de novos mecanismos institucionais de participação só ganharia novo fôlego com a vitória eleitoral de Marta Suplicy. A partir disso, em 2001, seis conselhos foram sancionados na cidade, sendo pelo menos um deles “recriado”, como o Conselho Municipal de Política Urbana. A nova gestão petista abriu espaço para impulsionar ainda, mesmo que de forma limitada e marcada por vários percalços, a implementação do orçamento participativo (OP) (Sanches, 2004; Wampler, 2004) e a realização de algumas conferências municipais.

Embora possa ter havido, em algum momento, alguma resistência endógena ao partido para a implementação de mecanismos de participação no governo Marta, o processo parece ter sido menos conflitivo do que no governo Erundina. Por um lado, isso pode ter a ver com o motivo de que Erundina pretendia discutir, através das políticas participativas, a “cidade”, o “modelo de gestão”, o que, evidentemente, mobilizada mais interesses (favoráveis e contrários) e gera mais conflitos, o que não se deu na gestão Marta por adotar uma política participativa mais restritiva (nesse sentido estrito) e menos ambiciosa, por assim dizer. Por outro lado, como relembra Félix Sánchez, o momento da gestão Marta foi aquele no qual se vivenciava o auge do OP, com sua realização no nível estadual no Rio Grande do Sul por Olívio Dutra. Também foi o momento de gestação e realização do Fórum Social Mundial, sem falar que na mesma quadra histórica houve a vitória de Lula na eleição presidencial de 2002, o que gerou diversas expectativas, inclusive com relação às políticas participativas. Em resumo, foi um momento de “aglutinação de pessoas”, que em São Paulo se deu em torno do Instituto Florestan Fernandes (IFF), formado em 1999 (Sánchez, 2016, entrevista concedida autor). Com o IFF, para reforçar nas palavras de outra entrevistada, teve-se “um momento de efervescência”, quando grupos diversos ligados ao PT discutiam as mais diversas políticas para a cidade (Peres, 2016, entrevista concedida ao autor e à Tatagiba; Caccia Bava, 2000 e 2001; *cf.* Capítulo 3, seção 3.2).

Dito isto, vale registrar que, não obstante o fôlego expansivo da sanfona, também houve percalços nessa gestão em relação às políticas participativas. Uma pesquisa acadêmica realizada no final do mandato de Suplicy procurou compreender de que maneira o processo de

descentralização iniciado com a implantação das subprefeituras teve impacto na forma como a participação cidadã ocorria na cidade. Os resultados apontaram que “o governo de Marta Suplicy criou uma espécie de institucionalidade paralela que efetivamente não impactou o sistema político, apenas conviveu com ele” (*idem*, p. 80).

O caráter conflitivo das políticas participativa naquela gestão foi evidenciado, por exemplo, pelos atritos envolvendo a prefeitura e o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, que levaram à renúncia de vários conselheiros da sociedade civil, conforme registrado por Tatagiba (2004, p. 341-2). Nesse sentido é emblemático mencionar ainda que uma grande aposta do governo no quesito participação, a criação do Conselho de Representantes, apesar de ter sido aprovado pela Câmara dos Vereadores no último ano da gestão, não chegou a ser efetivada.

Com a derrota de Suplicy à reeleição, assumiu o executivo municipal José Serra (PSDB). Entre as primeiras ações deste governo esteve a de recentralizar a administração municipal, retornando ao governo central serviços e atribuições que haviam sido delegadas às subprefeituras (como visto no Capítulo 1), além da descontinuidade do Orçamento Participativo e da contestação na Justiça, através do Ministério Público Estadual, da criação dos Conselhos de Representantes nas Subprefeituras. Em março de 2006, Serra renunciou ao cargo para disputar o governo do Estado, assumindo o comando da Prefeitura seu então vice, Gilberto Kassab (DEM, e posteriormente PSD). No transcurso dessa gestão (2005-2008) foi aprovada a criação de 4 conselhos. No balanço de Tatagiba sobre o período, diz a autora:

apesar da criação de novos espaços de participação, a tendência é o esvaziamento político das instituições participativas e uma menor permeabilidade do Estado às demandas e pressões populares. O estudo de caso junto aos conselhos de políticas da capital tem demonstrado a forte resistência do Executivo em democratizar o processo de produção das políticas, concentrando no âmbito da burocracia pública as decisões políticas relevantes. (Tatagiba, 2008, p. 235)

Com a reeleição de Kassab, vencendo o pleito de 2008, seguiu-se a mesma diretriz da gestão anterior quanto às políticas de participação, ou seja, a política de esvaziamento dos canais criados. Embora em seu governo (2009-2012) tenham sido aprovados 5 instrumentos legais para a criação de conselhos, aqueles que se encontravam em funcionamento enfrentaram uma situação extremamente conflituosa com a gestão municipal. Vera S. Coelho e colegas (2014), em artigo sobre as políticas municipais de saúde nas diversas gestões, relatam um episódio emblemático ocorrido na gestão Kassab envolvendo o conselho. Dizem os autores: “a política de investimento em OSSs e PPPs contribuiu para azedar as relações entre o Conselho Municipal de Saúde e o

secretário municipal, que chegou, em um determinado momento, a colocar a polícia na porta das reuniões dos conselhos” (Coelho *et al.*, 2014, p. 146).

Embora poucos estudos acadêmicos tenham sido realizados em relação à política participativa nessa gestão, a análise do Plano de Metas⁵⁶ de Kassab desvela a pouca relevância dada à participação institucional. Denominado “Agenda 2012 – Programa de Metas da Cidade de São Paulo”, o “plano” trata a participação como “inovações gerenciais”, “que garantam a prestação de serviços aos cidadãos, a efetivação de mecanismos de regulação, a transparência e a maior participação social na tomada de decisões” (Plano de Metas Agenda 2012, p. 5). Nos eixos estruturantes do documento não constam menções diretas à participação da sociedade civil, de associações de moradores, de movimentos sociais ou mesmo de cidadãos. Ao longo de suas metas específicas consta criar apenas os “Conselhos Regionais de Meio Ambiente e Cultura de Paz” e os “Conselhos de Direitos Humanos”, ambos nas 31 subprefeituras. No eixo “Cidade de Direitos” aparece somente menção à “Participação e Parcerias”, mas nada que especifique estes termos, embora eles tenham dado nome a uma secretaria criada por Kassab, que parece ter não desenvolvido nenhuma política participativa nos termos e sentidos aqui designados.

Vale comparar esse “Plano” de Kassab com o apresentado por Haddad (2013-2016). O “Programa de Metas 2013-2016” do petista propõe dar início “à implementação de uma política de planejamento participativo e territorializado”, especificando conselhos para tanto. Diz o documento: “a superação das condições de vulnerabilidade social caminha em direção à afirmação do conjunto dos direitos sociais na medida em que seja vinculada ao fortalecimento dos canais de participação e controle social, com especial destaque à implementação de conselhos participativos nas subprefeituras” (Programa de Metas 2013-2016, p. 15). Um dos principais eixos do Programa é a “Gestão descentralizada, participativa e transparente” no qual constam diretamente ou “transversalmente” (termo adotado no documento) uma série de objetivos e metas específicas relacionadas à participação. Dentre eles pode-se mencionar: “promover a participação e o controle social na administração pública municipal” (Objetivo 20); “revisar o marco regulatório do desenvolvimento urbano de forma participativa” (Objetivo 21). Dentre as metas específicas que deveriam ser implementadas nos 4 anos de gestão constam: criação do “Gabinete Digital como

⁵⁶ O chamado Plano de Metas foi aprovado em 2008 (Emenda nº 30 à LOM). A partir daquele ano, tornou-se compulsório para todas as gestões municipais apresentarem, em até 90 dias após a posse na Prefeitura, metas a serem cumpridas durante o mandato, as quais devem estar relacionadas às promessas de campanha do candidato. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas>

instrumento de transparência e participação social” (Meta 92); “criar o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e mais 6 Conselhos Temáticos” (Meta 94); “realizar 18 Conferências Municipais Temáticas” (Meta 95); “implementar todos os conselhos gestores previstos em lei” (Meta 97); “criar Conselhos Participativos nas 32 subprefeituras” (Meta 96) (*idem*, p. 35).

A gestão Haddad, de fato, implementou vários dos mecanismos previstos e aprovou legislação para a criação (ou recriação) de 10 novos conselhos. Análises acadêmicas mais profundas sobre esses recentes processos ainda estão por ser feitas. Todavia, independente dos balanços que surgirem, pode-se sustentar que, no que diz respeito à dinâmica de aprovação de instrumentos jurídicos para a criação de conselhos, a “sanfona da participação” na cidade está a se expandir também na gestão Haddad (Avritzer, Recamán e Venturi, 2004; Tatagiba, 2004 e 2008).

Tatagiba (2008, p. 230) já havia demonstrado que a criação dos espaços institucionais (e neste caso ela está tratando não apenas especificamente de conselhos) “segue um ritmo desigual, com uma concentração no período coincidente com as duas gestões do Partido dos Trabalhadores”. Tal constatação é válida e aqui corroborada se estende também para a gestão Haddad. Convém mencionar que esse resultado encontra correspondência ainda com pesquisas recentes que procuraram dimensionar a evolução dos conselhos no conjunto dos municípios brasileiros. Lavallo e Barone (2015, p. 73) encontraram que os “governos do PT mostram relação favorável com a expansão de conselhos nos municípios do país”.

Do conjunto do exposto até o momento, sustenta-se que a sanfona da participação, embora marcada por vários limites e percalços, se expande nas gestões petistas na cidade de São Paulo. A forma como isso se deu na gestão Haddad, para além da criação de conselhos, consiste no o objeto de investigação da próxima seção.

2.4 A ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL NO GOVERNO HADDAD

Em recente artigo, intitulado *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros*, a socióloga Soraya Vargas Cortes (2011) fornece um interessante e útil panorama esquemático dos possíveis mecanismos de participação que podem existir no nível local. Ancorada na noção de instituições participativas (IPs) - definidas como “mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes” (*idem*, p. 137) -, Cortes

elencas três critérios elementares com a finalidade de classificá-las. O primeiro diz respeito a “se a participação é direta ou através de representantes”. O segundo discute se a participação é “individual ou em coletividades”. Por fim, há o critério do “nível de institucionalização” do mecanismo (*ibidem*), que se refere ao tipo de dispositivo legal que a institucionaliza e à natureza das regras que guiam o funcionamento das IPs.

Partindo desses critérios, são identificados pela socióloga quatro grandes grupos de IPs. Esse esquema de Cortes (2011), com pequenas retificações e adaptações, pode ser aqui utilizado no esforço de construir uma análise panorâmica da participação institucional no governo Haddad. Em linhas gerais, os grupos podem ser caracterizados da seguinte forma:

i) mecanismos de participação individual; que “permitem ao indivíduo manifestar suas preferências sobre os serviços e bens oferecidos diretamente pelo município ou cuja provisão é regulada pelo governo municipal” (*idem*, p. 138). Propiciam a apresentação pelos cidadãos de críticas, queixas e proposições aos governos municipais além da possibilidade de se avaliar a qualidade ou expressar seu nível de satisfação com os bens e serviços públicos ofertados. São mecanismos tais como pesquisas de satisfação de usuários e/ou beneficiários, eventualmente promovidas pelas gestões municipais, e serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet; incluem-se, assim, nessa categoria, dispositivos tais como “disque denúncia”, “fale conosco” e “ouvidorias”. Convém mencionar que Cortes coloca as ouvidorias como mecanismos especiais nessa categoria, dada sua expansão e importância adquirida nos últimos anos (*idem*, p. 138-9). Não obstante, embora eles não tenham sido considerados por Cortes, chama-se a atenção aqui para os mecanismos digitais de participação, que se encaixariam nessa categoria pelos critérios elencados pela autora. Outro mecanismo que também atende a esses critérios são as audiências públicas, igualmente desconsiderados por Cortes. Assim, além dos mecanismos considerados pela autora, mecanismos de participação digital e audiências públicas são nesse trabalho englobados nessa categoria de mecanismos de participação individual dado a importância frente ao caso estudado.

ii) processos conferencistas; nos quais a participação se dá, comumente, através de representantes, atuando em reuniões deliberativas, mas que nos níveis locais, a depender do caso, pode-se dar também de forma direta. As conferências são arenas democráticas e temporárias de debates nos âmbitos nacional, estaduais e locais, que favorecem a explicitação de demandas e proposições desde o nível municipal; *grosso modo*, tais arenas participam da formação e da difusão da agenda de debates setorial reunindo atores sociais e estatais. Nas palavras da autora, “são

mecanismos eficazes de canalização de demandas sociais e de avaliação da situação de serviços públicos, especialmente na etapa municipal”. De caráter eventual (isto é, sem frequência regular), as conferências podem ser setoriais – de assistência social, de saúde, das cidades, da cultura, da educação etc. – ou temáticas, tais como de saúde mental, de saúde da mulher, de saúde bucal ou de vigilância em saúde etc. (*idem*, p. 139-140).

iii) orçamentos participativos (OPs); entendidos, sem grande rigor, como formas de consulta popular em processos de decisão sobre o orçamento. Em geral, são processos abertos a toda a população, inicialmente organizados em forma de fóruns ou assembleias. Mas cada caso tem suas próprias características. Embora possam ser grandes as diferenças entre as diversas experiências já ocorridas em muitas municipalidades pelo país, as características mais gerais são bastante conhecidas e difundidas (*idem*, p. 140-2), sendo dispensável tratamento mais prolongado aqui. Para o que mais interessa para o presente exame, esse grupo pode ser aqui redefinido como *participação no ciclo orçamentário*, abarcando assim o caso estudado. Isso porque na gestão Haddad, inspirado no OP, criou-se uma nova metodologia e um novo mecanismo para propiciar a participação no processo de elaboração orçamentária. Trata-se do CPOP, o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo, um órgão formado, na maior parte, por integrantes de outros conselhos municipais (inclusive dos CPMs), com a finalidade de discutir, definir e acompanhar prioridades orçamentárias, conforme será visto.

iv) conselhos de políticas públicas e de direitos; são fóruns altamente institucionalizados, organizados e regulados por regras legais e administrativas estabelecidas em cada área de política pública, e seus participantes representam grupos de interesses específicos dessas áreas. De modo genérico, são arenas setoriais municipais em que diferentes interesses podem ser representados. Em alguns casos com alto grau de institucionalização, o papel dos conselhos depende, em maior ou menor medida, da área de política pública a que estão vinculados (*idem*, p. 142-3). Maiores detalhes das características gerais e consolidadas desses órgãos serão examinados de forma mais profunda (*cf.* Capítulo 4, seção 4.1), restando por ora suficiente o que foi brevemente exposto.

Tomando por base a tipologia (ou esquema) de Cortes, traça-se assim um panorama descritivo e conciso da configuração da arquitetura das instituições participativas existentes no município de São Paulo na gestão Haddad, condensado na tabela a seguir.

TABELA 4. INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS NA GESTÃO HADDAD (2013-2016)

| Conselhos | Conferências | Ciclo Orçamentário participativo* | Mecanismos de participação individual | | |
|---|--|--|--|---|---|
| | | | Audiências Públicas | Mecanismos digitais | Outros |
| - 19 Conselhos Temáticos ¹ - Cons. Participativos ¹ - Conselho da Cidade ¹ + CPOP ^{1*} | 44 Conferências Municipais (setoriais e temáticas) realizadas ² | CPOP – Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo ³ | - Aud. Programa de Metas (2013): 35 ⁴ - Aud. Plano Diretor (2014): 114 ⁴ - Aud. Ciclo Orç. Part. (2014): 32 ⁴ - Aud. Ciclo Orç. Part. (2015): 32 ⁴ - Aud. Ciclo Orç. Part. (2016): 32 ⁴ | - PlanejaSampa ⁵ - ObservaSampa ⁵ - GestãoUrbana ⁵ - Gabinete Digital ⁵ - São Paulo Aberta ⁵ - Consultas Públicas <i>online</i> | - SAC/ Fale Conosco - Ouvidoria do Município - Portal Dados Abertos - Portal da Transparência - Infocidade - Café Hacker |

Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir de fontes diversas conforme as notas a seguir.

* Observação: O CPOP, Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo, consta tanto no item orçamento participativo quanto no item conselhos, pois, como será visto, isso é condizente com as atribuições e composição do mesmo.

Notas da tabela:

1 – Conferir os dados sobre esses Conselhos neste trabalho logo adiante, na Tabela 5 (neste trabalho, p. 100).

2 – Dados disponíveis em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/meta/115/> (último acesso em 14/12/2016). Vale mencionar que a versão inicial do Plano de Metas de Haddad previa a realização de apenas 18 conferências municipais. Após a revisão participativa do documento, este número saltou para 44. Em 2013, 2014, 2015 e 2016 foram realizadas, respectivamente, 11, 6, 23 e 3 conferências municipais. Conforme os dados disponíveis no site Planeja Sampa, referente sobre a Meta 115 (realização de conferências), que atingiu 100% do planejado cujos custos previstos eram mais de 6 milhões, as conferências foram as seguintes. Em 2013 (11), Conferências: Cidade; Cultura; Meio Ambiente; Assistência Social; Saúde; Educação; Promoção da Igualdade Racial; Atenção às Drogas; Saúde, Assistência Social; e Imigrantes. Em 2014 (6), Conferências: Proteção e Defesa Civil; Economia Solidária; Saúde do Trabalhador; Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua; I Semana Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento; e Conferência sobre Ruídos, Vibrações e Perturbações Sonoras. Em 2015 (23), Conferências: Criança e Adolescente; Pessoa com Deficiência; Saúde; Segurança Alimentar e Nutricional; Idosos; Assistência Social; Juventude dos Povos de Matriz Tradicionais Africanas; Juventude dos Povos Indígenas; Juventude dos Imigrantes; Juventude; Ruídos, Vibrações e Perturbações Sonoras; Étnico Racial e Povos Tradicionais; Mulheres Imigrantes; Mulheres Trabalhadoras e Relações do Trabalho; Lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais; Mulheres em Situação de Prostituição/Prostitutas; Mulheres com Deficiência; Mulheres - Juventude; Políticas para as Mulheres; II Semana Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento; Fórum de Desenvolvimento Social e Inclusivo - São Paulo Diverso; e Políticas Públicas sobre Drogas. Em 2016 (4), Conferências: LGBTs; Regional de Direitos Humanos; Desenvolvimento Rural Sustentável; e VII Conferência da Cidade. É válido observar que esse número de conferências leva em consideração as conferências “setoriais” e “temáticas”, conforme a distinção de Cortes (2011) ou simplesmente os temas e subtemas, como, por exemplo, o da “juventude” em que além da “Conferência da Juventude”, foram realizadas ainda as “Conferência da Juventude dos Povos Indígenas”, “Juventude dos Imigrantes” (etc.).

3 – Realizadas reuniões ordinárias e extraordinárias do Pleno do Conselho composto por 106 membros, além de inúmeras reuniões dos chamados Grupos de Trabalho, com destaque para o grupo de Acompanhamento das Metas, cuja uma das funções era a de acompanhar e monitorar a execução orçamentária anual, acompanhando de perto os projetos prioritários indicados pelos CPMs, por outros conselhos. Ao longo desse trabalho, serão mais bem esclarecidas as atribuições e funções do CPOP, uma das “atribuições agregadas” dos CPMs; *cf.* também Marcondes [*et al.*], 2015; Paulani, Teixeira e Marcondes, 2014; e Marcondes e Canato, 2015;

4 – Em 2013 foram realizadas 35 audiências públicas para a chamada revisão participativa do programa de Metas, nas quais foram recebidas, segundo balanço publicado no site Planeja Sampa, o número de 8.923 sugestões. Estimou-se a presença de 11 mil participantes [1]. Em 2014 foram realizadas 114 audiências públicas para a revisão participativa do Plano Diretor, nas quais foram recebidas 1.696 propostas formuladas presencialmente que, somadas às 1.826 formuladas através da internet em site específico para tanto (<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>), somaram 3.522 sugestões. As estimativas são de que participaram desse processo mais de 25 mil pessoas. [2][3]. Quanto às audiências públicas do ciclo orçamentário participativo, foi realizada pelo menos uma por subprefeitura, daí o número de 32 anuais, para os anos de 2014-6;

Fontes: [1]: http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/wp-content/uploads/2014/04/O-Programa_detalhado_download.pdf; Marcondes *et al.*, 2015;

[2]: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>; Lima, 2015; Nakano, 2015; Santoro, 2015; Kira, 2016.

Observação: Importante esclarecer que as audiências públicas do ciclo orçamentário participativo ocorreram de forma paralela àquelas que ocorrem desde há muito tempo no âmbito do Legislativo, estudadas por Breláz (2012), denominadas audiências públicas do orçamento.

5 – A consulta aos mecanismos de participação digital foi feita acessando a página *online* de cada um dos mecanismos. Uma breve descrição deles encontra-se no texto.

Para empreender uma análise sobre esse panorama, a discussão ficará a concentrada em alguns casos emblemáticos para as implicações analíticas que se deseja extrair, não se tratando, portanto, de aqui examinar cada um dos mecanismos em profundidade ou estender a investigação de forma pormenorizada.

Fernando Haddad (PT), assumiu a prefeitura paulistana em janeiro de 2013. Em junho daquele ano, o Brasil assistiria manifestações em diversas partes cujas proporções, até então, só tinham encontrado paralelo nas *Diretas Já* e nas manifestações pelo *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor. Sendo impulsionados pelo Movimento Passe-Livre (MPL) contra o aumento da tarifa de ônibus, os protestos ganharam proporções surpreendentes e a capital paulista foi um dos palcos onde ocorreram de modo mais intenso. Como tornou-se notório, a certa altura, a pauta de reivindicações deixou de ser específica e passou a mirar na qualidade dos serviços públicos de um modo geral. Seja como for, ocorre que por conta destas manifestações não houve o aumento da tarifa naquele ano.

Um fato curioso em meio ao turbilhão daqueles acontecimentos, pouco destacado na imprensa e por analistas em geral, mas relevante para o presente propósito, foi que para negociar a saída para o não aumento da tarifa, Haddad convocou o Conselho da Cidade para se reunir junto com os integrantes do MPL. Este Conselho havia sido recém-criado pelo prefeito com o objetivo de fazer-lhe “recomendações” (Decreto nº 53.796/2013).

O colegiado, que tinha feito apenas uma primeira reunião até então, é composto por 136 membros convidados dentre os quais lideranças religiosas, empresários, artistas, representantes de movimentos sociais etc. Uma espécie de “Conselhão” - como foi chamado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -, como o que havia sido implementado no plano federal nos governos Lula (Fleury, 2006). Um dos poucos veículos de comunicação na internet que divulgou a notícia dando ênfase ao conselho, produziu a manchete: “Prefeito convoca reunião extraordinária do Conselho da Cidade para a próxima terça-feira [18 de junho]. MPL confirma que vai participar de encontro, mas adverte que gostaria de outro formato” (Rede Brasil Atual, 14/06/2013). Longe de se fazer aqui qualquer inferência entre a realização desta reunião e a saída negociada para o não aumento, com este fato curioso e, para o presente propósito, *simbólico*, é possível destacar a criação e a importância dada naquele momento crucial ao Conselho. Vale dizer que não seria descabido considerar que a reunião poderia ter acontecido de qualquer outra forma e em qualquer outro espaço, aberto, na rua, como queria o MPL, ou fechado, como em algum Gabinete ou alguma Secretaria, (não seria exagero dizer) como de praxe, por exemplo.

A propósito, interessante mencionar de passagem que o MPL, que resistiu a participar da reunião, posteriormente recusaria a cadeira que lhe foi reservada para o futuro Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT), que viria a ser criado nos meses subsequentes, conforme o registro de Barbosa e Kerbaury (2016)⁵⁷.

Seja como for – e sem adentrar nas discussões que mereceriam o ponto e, importante dizer, também *sem a pretensão de estabelecer aqui qualquer relação causal entre os fenômenos mencionados* –, outro dado relevante que nos interessa naquele contexto de 2013 é que logo após as “jornadas de junho”, em agosto do mesmo ano, seriam lançados os Conselhos Participativos Municipais (CPMs), objetos de investigação desse estudo. Esses conselhos, na verdade, estavam previstos desde a LOM, de 1990, como Conselhos de Representantes, mas efetivamente só saíram do papel 23 anos após, conforme será amplamente examinado no decorrer dos Capítulos 3, 4 e 5.

Para o presente momento, convém assinalar que além dos conselhos supramencionados, criados logo no início da gestão, ao longo dos 4 anos de mandato foram aprovados (criados ou reestruturados) mais 7 conselhos, conforme apresentado anteriormente (Tabela 3). Somados aos outros conselhos que foram sendo aprovados ao longo das diversas gestões municipais (alguns encontravam-se parcialmente desativados ou funcionando precariamente, esporadicamente), na gestão Haddad encontraram-se 22 conselhos municipais existentes (que se enquadram nos critérios

⁵⁷ Vale aqui reproduzir o interessante registro das autoras: “o Movimento Passe Livre obteve uma cadeira [no CMTT], mas um de seus integrantes declarou a rejeição do movimento à estrutura proposta e ao seu caráter meramente consultivo: ‘Embora eu ache bom como resposta inicial do Executivo às reivindicações sobre o transporte, e por isso um avanço inicial na participação da população, não é isso que defendemos quando falamos sobre gestão popular’, disse o representante do MPL, Lucas Monteiro. E acrescentou: ‘O problema central é ser um órgão consultivo e não deliberativo; a população pode olhar, mas não pode deliberar sobre o modelo de gestão de transportes’, observa. Sobre a estrutura organizacional do Conselho, Lucas ainda declara: ‘A presença do Executivo é muito grande. Com um terço, a participação popular fica muito restrita. Então, não sei em que medida ele poderá ser realmente efetivo nas mudanças desejadas’ (MOBILIZE, 04/07/2013)” (Barbosa e Kerbaury, 2016, s/p.). Vale ainda outro registro de outra declaração do MPL: “Em junho, tomamos as ruas de São Paulo e revogamos o aumento da tarifa, mostrando que o povo pode decidir os rumos do transporte. Os rumos da cidade. Em resposta às mobilizações, a prefeitura decretou a formação do Conselho Municipal de Transportes (CMT), como um espaço que garantiria a ‘participação popular e a gestão democrática do transporte’. Nada mais equivocado: a própria composição desse conselho e seu caráter consultivo já indicavam a contradição do discurso da prefeitura. Com maioria formada por representantes do empresariado e do poder público, não é possível garantir a participação popular. Isso, aliado ao caráter consultivo do Conselho, impede a gestão democrática: para se gerir é necessário ter o poder de decisão. A população deve decidir, não apenas ser consultada quanto à gestão do transporte público (MPL, 02/08/2013)” (Barbosa e Kerbaury, 2016, s/ p.). Mesmo sendo lida a criação do conselho por muitos como uma resposta às manifestações, é importante ressaltar, que ele, assim como diversos outros conselhos criados na gestão, já estava previsto antes delas. Conforme registram Barbosa e Kerbaury: “Comprovamos parcialmente a hipótese levantada neste trabalho ao constatarmos que a criação do CMTT foi apressada pelos Protestos de Junho de 2013, mas não determinada por eles”. “De acordo com Josias Lech, Secretário Executivo do Conselho, que concedeu uma entrevista para esta pesquisa, já houve um conselho anterior, no governo de Marta Suplicy [...]. Quando o PT assumiu a prefeitura no ano de 2013, segundo Josias Lech, haviam vários processos judiciais referentes à necessidade de existência de um conselho que tratasse das questões relativas ao trânsito e à mobilidade urbana, mas por questões burocráticas – relacionadas à existência de lei municipal que permitisse a criação por decreto e também pelo desejo de pensar numa estrutura diferenciada do que já estava proposto pelo governo anterior, o surgimento do CMTT foi adiado. [...]. Já havia a intenção de criação de um espaço de participação junto à Secretaria Municipal de Transporte, mas a pressão popular trazida pelos Protestos, principalmente com a causa da tarifa de ônibus e as questões decorrentes dela – qualidade do transporte público e as dificuldades de mobilidade numa cidade como São Paulo, apressaram a execução do Conselho” (*ibidem*).

trabalhados anteriormente), sendo que a maior parte deles entrou efetivamente em pleno funcionamento.

TABELA 5. CONSELHOS MUNICIPAIS EXISTENTES NA GESTÃO HADDAD (2013-6)

| Qtd. | Nome do Conselho | Ano de Criação | Legislação atualmente vigente |
|------|---|----------------|-------------------------------|
| 1 | Grande Conselho Municipal do Idoso | 1989 | Decreto nº 28.096 |
| 2 | Conselho Municipal de Pessoa Deficiente | 1989 | Decreto nº 28.004 |
| 3 | Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente | 1991 | Lei nº 11.123 |
| 4 | Conselho Municipal de Educação | 1993 | Decreto nº 33.892 |
| 5 | Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenv. Sustentável | 1993 | Lei nº 11.426 |
| 6 | Conselho Municipal de Assistência Social | 1997 | Lei nº 12.524 |
| 7 | Conselho Municipal de Saúde | 1998 | Lei nº 12.546 |
| 8 | Conselho Municipal de Política Urbana | 2002 | Lei nº 13.430 |
| 9 | Conselho Municipal de Habitação | 2002 | Lei nº 13.425 |
| 10 | Conselho Municipal de Políticas Públicas de Drogas e Álcool | 2002 | Lei nº 13.321 |
| 11 | Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual | 2005 | Decreto nº 46.037 |
| 12 | Conselho Municipal de Esportes, Lazer e Recreação | 2008 | Decreto nº 50.212 |
| 13 | Conselho Municipal dos Povos Indígenas | 2011 | Decreto nº 53.535 |
| 14 | Conselhos Participativos Municipais | 2013 | Lei nº 15.764 |
| 15 | Conselho da Cidade de São Paulo | 2013 | Decreto nº 53.796 |
| 16 | Conselho Municipal de Trânsito e Transporte | 2013 | Decreto nº 54.058 |
| 17 | Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional | 2013 | Lei nº 15.920 |
| 18 | Conselho do Orçamento e Planejamento Participativo | 2014 | Decreto nº 54.837 |
| 19 | Conselho Municipal de Política para as Mulheres | 2015 | Decreto nº 56.702 |
| 20 | Conselho Municipal dos Direitos da Juventude | 2015 | Lei nº 16.120 |
| 21 | Conselho Municipal da Igualdade Racial | 2016 | Decreto nº 56.778 |
| 22 | Conselho Municipal de Imigrantes | 2016 | Decreto nº 57.533 |

Fonte: Elaboração própria. Elaborado através de fontes diversas.

Observação: Os conselhos que constam na Tabela 3, mas não nessa, deixaram de existir. Exemplo: o Conselho Consultivo do Programa de Metas (Dec. nº 50.996 e Dec. nº 53.825); outro caso ilustrativo: o Conselho Mun. Juventude, aprovado em 2008 (Lei nº 14.687), deixou de existir ao passo que um novo com nomenclatura diferenciada e nova legislação (Lei nº 16.120), foi aprovado em 2015.

Talvez não seja exagero considerar que nessa gestão foi o momento em que o maior número de conselhos esteve em funcionamento, paralelamente, na capital paulista. Dada a natureza da presente pesquisa, evidentemente não é o caso de se aprofundar na análise qualitativa ou examinar o histórico de cada um dos conselhos existentes.

Na verdade, vários dos casos já receberam atenção das pesquisas acadêmicas em outros momentos passados como o Conselho de Saúde (Neder, 2001; Sacardo e Castro, 2002), o Conselho de Assistência Social (Santos, 2012), o Conselho de Habitação (Tatagiba e Blikstad, 2011; Blikstad, 2012; Ferraz, 2015); e começam a surgir pesquisas sobre os novos casos (Barbosa e Kerbauy, 2016; Paulani, Teixeira e Marcondes, 2014; Marcondes e Canato, 2015; Marcondes *et al*, 2015; Penteado, Lima e Desenzi, 2014; Lima, Desenzi e Penteado, 2014; Luz, 2016), incluindo a presente tese.

Além dos conselhos acima citados, pela importância para as análises que se seguirão (Capítulos 4 e 5), merece destaque aqui o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo

(CPOP). Conforme descrito por Leda Paulani [*et al.*] (2014, p. 130), titular da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SMPOG) da Prefeitura na época da criação deste conselho, o CPOP tem por finalidade “servir como um foro permanente de democracia participativa nas questões relacionadas ao planejamento, orçamento e monitoramento das metas”. Esse colegiado tem sua “composição derivada”, isto é, uma formação composta por outros conselhos, cuja inspiração adveio da experiência federal do Fórum Interconselhos, “que vem sendo reconhecida como uma iniciativa de excelência”, segundo Marcondes e Canato (2015, p. 303). Ele é integrado pelos Conselhos Participativos Municipais (64 membros, ou seja, 2 de cada subprefeitura), pelos demais conselhos temáticos (22)⁵⁸, pelo conselho da cidade (5), por segmentos da sociedade civil que ainda não contavam com representação conselheira no momento de sua implementação (2, mulheres e 2 imigrantes) e por 13 representantes do governo através de órgãos e secretarias municipais, totalizando 106 membros titulares com seus respectivos suplentes.

Como explica Paulani [*et al.*] (2014, p. 132), a atuação do CPOP, articulada a outros mecanismos criados (como as audiências públicas), passou a se chamar Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento. “O Ciclo é a articulação entre instâncias e mecanismos de participação popular e digital, integrando o CPOP, as audiências públicas, o sistema de monitoramento do Programa de Metas e o Planeja Sampa”. Para a autora e colegas,

Trata-se de nova metodologia de participação social que difere do tradicional Orçamento Participativo (OP), na medida em que a participação não se dá apenas a partir da reserva de uma parcela (em geral pequena) do orçamento, cuja aplicação é decidida nas assembleias do OP. Ou seja, a participação social não se dá apenas no orçamento, mas ocorre desde o início do processo, na etapa de planejamento, com o Programa de Metas, até a etapa de monitoramento. Permite, assim, que uma parcela muito maior do orçamento passe pelo processo de democracia participativa. (Paulani *et al.*, 2014, p. 132)

Marcondes e Canato (2015, p. 292) - ambas da ex-Coordenadoria de Gestão de Participação da SMPOG - destacam que a proposta de instituir a participação no processo orçamentário “precisava dialogar” com as experiências petistas antecedentes⁵⁹, “mas também era necessário

⁵⁸ São os seguintes Conselhos: 1. Política Urbana; 2. Saúde; 3. Educação; 4. Habitação; 5. Assistência Social; 6. Cultura; 7. Pessoa Deficiente; 8. Segurança Alimentar e Nutricional; 9. Atenção à Diversidade Sexual; 10. Direitos da Criança e do Adolescente; 11. Grande Conselho Municipal do Idoso; 12. Direitos da Juventude; 13. Povos Indígenas; 14. Ciência, Tecnologia e Inovação; 15. Trânsito e Transporte; 16. Turismo; 17. Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; 18. Participação da Comunidade Nordestina; 19. Políticas Públicas de Drogas e Alcool; 20. Comitê Intersetorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua; 21. Igualdade Racial; 22. Esportes, Lazer e Recreação (Dec. nº 54.837, art. 3º).

⁵⁹ As autoras lembram que a campanha eleitoral de Haddad, com o plano de governo Um novo tempo para São Paulo, trazia “o compromisso com o OP e com a instituição de processos participativos em todas as etapas do ciclo orçamentário” (Marcondes e Canato, 2015, p. 296). No entanto, durante a revisão participativa do programa de Metas, ocorrida em 2013 (*idem*, p. 301), “uma das novas metas do programa foi justamente a implementação do ciclo participativo de planejamento e orçamento (meta 119). A experiência da elaboração participativa do programa de metas apontava para um caminho novo de participação no planejamento e

inovar”. Assim, a inovação adveio a partir desta concepção de Ciclo Orçamentário na qual seriam integrados o Plano de Metas e o PPA (Plano Plurianual). Por fim, nesse processo, “a criação de uma espinha dorsal institucional para o ciclo, garantindo a capilaridade do processo participativo do planejamento e do orçamento, por meio de um fórum ampliado de discussão, concretizou-se por meio da criação do Conselho Participativo de Planejamento e Orçamento” (Marcondes e Canato, p. 303), conjugando inovação e a ponderação (mais “pé no chão”) do que poderia ser efetivamente implementado concretamente, uma vez que havia a avaliação, por parte dos membros do governo, de que seria inviável tentar realizar o orçamento participativo como outrora.

Seja como for, a criação do CPOP “projetou-o como a instância central para a elaboração de metodologias de participação, articulação e coordenação do ciclo, além de execução do monitoramento participativo e dos ciclos de formação de conselheiros” (*ibidem*). O “monitoramento participativo”, dentro dessa metodologia, mostrou-se uma importante estratégia para acesso à informação, embate e negociação entre os membros do CPOP (que compunham a “Comissão de Monitoramento”) e o poder público (Marcondes *et al.*, 2015). Negociação em relação, por exemplo, aos chamados *projetos prioritários indicados por cada um dos Conselhos Participativos Municipais* das subprefeituras, que serão examinados no Capítulo 5.

Outro colegiado que também merece destaque na presente análise é o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), que, criado em 2002, foi reformulado a partir da reestruturação do Plano Diretor Estratégico (PDE), em 2014. Este conselho funciona desde 2003, mas até 2014 sua composição era feita por indicação do governo. A partir de sua reformulação com a aprovação do novo PDE, sua composição foi ampliada. O CMPU passou a contar com vagas a serem preenchidas pela sociedade civil, através de eleição ou por indicação de entidades. Antes contava com 48 membros, agora passa a contar com 60, sendo 26 do poder público e 34 da sociedade civil. Dentre esses últimos, *8 vagas devem ser preenchidas por conselheiros participativos municipais*. As demais são destinadas a representantes dos movimentos de moradia (4), de associações de bairros (4), do setor empresarial ligado ao desenvolvimento urbano (4), dentre outros representantes como de entidades profissionais e acadêmicas e de pesquisa ligadas à área de planejamento urbano-ambiental (Decreto nº 55.750/2014, art. 1º). O CMPU, grosso modo, tem a função de debater a política urbana, que inclui os instrumentos, projetos de ordenamento e reestruturação urbana etc.

orçamento, atualizando as experiências de orçamento participativo da cidade de São Paulo em relação ao previsto no programa de governo e, ainda, com a experiência de elaboração do programa de metas”.

Como se pode depreender, os destaques tanto do CPOP quanto do CMPU aqui têm a ver com o fato de que, ao serem regulamentados, em suas composições reservaram-se vagas para serem ocupadas por conselheiros dos Conselhos Participativos Municipais, o que será designado como “atribuições agregadas” quando o ponto for aprofundado, isto é, atribuições que não estavam previstas inicialmente para serem desempenhadas pelos conselheiros participativos das subprefeituras, mas que foram sendo demandadas deles após sua criação (*cf.* Capítulo 4).

Para finalizar as menções a essa categoria “conselhos”, vale dizer que diversos dos que foram criados na gestão Haddad estavam previstos desde o início do mandato (haja vista o Plano de Metas já mencionado). A Lei nº 15.764/2013, por exemplo, que estabeleceu a reestruturação administrativa da prefeitura na nova gestão, criando e reformulando diversas secretarias municipais, deu diretrizes para se criar também diversos conselhos ligados a elas, como são os casos do Conselho da Igualdade Racial, de Trânsito e Transporte e do Conselho Municipal de Política para as Mulheres⁶⁰, que foram sendo regulamentados ao longo do mandato.

Adentrando agora nos outros grupos das “instituições participativas existentes” na gestão Haddad, pode-se mencionar e discutir brevemente os mecanismos de participação ou interação digital. São eles: *PlanejaSampa*; *ObservaSampa*; *GestãoUrbana*; *São Paulo Aberta*; *Gabinete Digital*; *Café Hacker* (entre outros). Devido aos limites da pesquisa, oferece-se aqui apenas uma breve descrição destes mecanismos sem se deter a maiores detalhes⁶¹, chamando a atenção para o fato de que eles não seguem uma sequência lógica de criação. Na verdade, muitos desses mecanismos foram criados de forma paralela por distintas secretárias sem necessariamente algum diálogo entre eles.

O Portal do *PlanejaSampa* é um espaço *on-line*, organizado no âmbito da Secretaria Municipal de Gestão (antiga SEMPLA), que integra o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento. Nele encontram-se, por exemplo, as atas e outras informações e documentos

⁶⁰ Vale comentar que Conselho Municipal de Política para as Mulheres é composto por 50 mulheres titulares, com suas respectivas suplentes, “observada a representação paritária entre o Poder Público Municipal e a sociedade civil, bem como respeitadas as dimensões de identidade de gênero autodeclarada” (Decreto nº 56.702/2015). Na pauta de “política para as mulheres” relacionadas aos conselhos em geral, na gestão Haddad foi aprovada legislação – a Lei nº 15.946/13 e o Decreto nº 56.021/15 de sua regulamentação – que “dispõe sobre a obrigatoriedade de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de mulheres na composição dos conselhos de controle social do Município (...), inclusive os gestores”; isto é, ficou aprovada a cota de, no mínimo, 50% de vagas para as mulheres, considerando a identidade de gênero autodeclarada, em todos os conselhos da cidade, excluindo-se do cômputo apenas as vagas reservadas aos membros “natos”, leia-se, aqueles que compõem o conselho em razão do cargo ou função ocupada. No caso dos CPMs, a regra passou a ser válida para a partir da segunda gestão, cuja eleição ocorreu em 2015.

⁶¹ As informações contidas neste parágrafo estão baseadas naquelas contidas no Portal da Transparência, bem como nos *sites* de cada uma das ferramentas citadas. Todos os acessos ocorreram em março de 2016.

relacionados ao CPOP e a todo o ciclo orçamentário participativo. O *ObservaSampa* é um portal com sistema de indicadores georreferenciados acompanhado de análises setoriais para a elaboração e avaliação de políticas públicas. Dentre seus objetivos estão o aperfeiçoamento das formas de participação popular voltadas ao monitoramento das políticas públicas, a ampliação dos mecanismos de acesso à informação e a disseminação e produção de estudos e dados que facilitem a cooperação entre os órgãos da Prefeitura. Já a plataforma *GestãoUrbana* é o site criado, no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), para dialogar com os cidadãos sobre as questões de planejamento urbano participativo. Na mesma linha, o *Café Hacker*, articulado pela Controladoria Geral do Município, procura aproximar agentes públicos a profissionais (tais como da comunicação, jornalistas, programadores, pesquisadores) e cidadãos interessados em conhecer e divulgar os dados e informações que estão sob guarda da Prefeitura de São Paulo, como aqueles solicitados através da Lei de Acesso à Informação. O *São Paulo Aberta* é um conjunto de iniciativas articuladas de “transparência”, “participação”, “inovação” e “integridade” nas políticas públicas que coloca a cidade de São Paulo no circuito mundial de políticas de governo aberto (*Open Government Partnership*), sendo inclusive reconhecida nacional e internacionalmente como uma experiência de êxito através de premiações na categoria por agências nacionais e internacionais.

Como se conclui, uma ampla gama de mecanismos digitais para participação de cidadãos foi criada na gestão Haddad. Tais mecanismos e processos políticos e sociais por eles envolvidos estão à espera de análises mais qualificadas do que a possível de ser feita aqui. O mesmo é válido também para os outros tipos de mecanismos como as audiências públicas ou as conferências municipais (até onde conhecemos, ainda surgiram somente estudos incipientes, por exemplo, para o caso das audiências públicas do Plano Diretor (Lima, 2015; Nakano, 2015; Santoro, 2015; Kira, 2016) e não foram encontradas pesquisas sobre as conferências municipais).

Apesar disso, é possível contribuir indicando que, em parte, a proliferação de tais mecanismos deu-se pelo perfil de muitos daqueles que passaram a ocupar a estrutura governamental (a menção não se refere aqui necessariamente àqueles de alto escalão). Segundo vários dos entrevistados e dos relatos colhidos em campo, “um pessoal mais jovem”, alguns vindos de Brasília após ter passado pelo governo federal (vale lembrar que Haddad foi Ministro da Educação), outros ligados à USP – Universidade de São Paulo (vale indicar que Haddad é professor efetivo desta universidade). Nesse sentido, é bastante interessante o relato de uma das entrevistadas para a discussão que se segue. Diz, Antônia Conceição, ex-coordenadora dos CPMs:

O Haddad acredita na participação [...] ele inovou em algumas questões. Assim, ele trouxe muitos jovens, por exemplo, [criou a] secretária da juventude, tudo. Trouxe jovens com um perfil de esquerda ou progressista que trouxeram muitas inovações nesse campo da participação. Porque se ele tivesse levado as mesmas pessoas de “novessentos e bolinha”, teria reproduzido a mesma prática antiga de participação. (Conceição, ex-coordenadora dos CPMs, 2016, entrevista concedida ao autor).

Não obstante esse balanço, as inovações levadas a cabo, seja em relação, por exemplo, à nova forma de participação no ciclo orçamentário e principalmente em relação aos mecanismos digitais, nas palavras de alguns entrevistados, em um tom severamente crítico, conferiu uma dinâmica “menos movimentalista”, no sentido de que mobilizou menos os movimentos sociais e setores progressistas organizados da cidade, e “mais tecnicista”, sem uma definição muito precisa do que isso possa significar.

De fato, ao que tudo indica, a gestão Haddad não foi capaz de construir uma narrativa sobre a participação (a despeito da ampla extensão da “sanfona”), no sentido de que isso se tornasse uma marca de seu governo, tal qual ocorreu, em maior ou menor medida, em outros momentos de “expansão”, como nos governos de Suplicy e Erundina. É possível fazer a leitura de que, se por um lado, a participação não se constituiu uma marca, por outro, não houve inibição, constrangimento ou resistência por parte do núcleo duro do governo, por assim dizer, para as diversas iniciativas que foram pipocando nas secretarias e outros setores de mais baixo escalão, haja vista a ampla arquitetura participativa efetivamente formada. Ou seja, formada e levada a cabo graças aos agentes governamentais envolvidos com o tema que foram sendo levados para dentro do governo.

Mas, as diversas iniciativas mais ou menos isoladas foram sendo tomadas sem dialogar com a tentativa de se criar uma maior integração, o que não permitiu (ou embaraçou) a construção de uma narrativa forte o suficiente para conferir ao governo uma “marca participativa”, o que não havia ocorrido nem na campanha eleitoral ou no processo de construção do governo (como havia ocorrido através do IFF na época da Marta) e nem durante o transcorrer da gestão (no governo Erundina a participação ficou marcada pelas próprias declarações e posições pessoais da prefeita). Ou seja, as iniciativas ocorreram “sem uma unidade metodológica”, para usar um termo bem qualificado por uma das entrevistadas.

Essa tentativa de construir uma proposta integrada de participação adveio a partir do segundo semestre de 2015, com a proposta de elaboração de uma Política Municipal de Participação Social (PMPS), em sintonia com o que foi proposto no ano anterior no nível nacional,

a Política Nacional de Participação Social (PNPS)⁶². Naquele ano, 2014, Haddad havia assinado o compromisso com a PNPS que na prática consistira em “estabelecer diretrizes para fortalecer o diálogo entre estado e a sociedade civil, buscando a ampliação e o aprofundamento dos mecanismos de democracia participativa”, conforme noticiado pelo *site* oficial da Prefeitura (SEC, 30/06/2014). Na ocasião, foi criado um Comitê intersecretarial (Dec. nº 55.325), a partir do qual começou a ser gestada a PMPS. O Comitê e a Coordenação da Política Municipal de Participação Social (CPMPS), esta última vinculada à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, estabeleceu oito eixos (princípios e objetivos; processos eleitorais; conferências municipais; ciclo do planejamento e orçamento participativos; ouvidorias e canais de atendimento; conselhos municipais; consultas e audiências públicas; participação digital) para a construção da PMPS, os quais foram colocados sob consulta pública *on-line* e construídos através de diversas “oficinas presenciais”, um formato de reunião alternativo às audiências, resultando em uma minuta de Projeto de Lei (CPMPS, 30/08/2015). Assim como a PNPS, a pretensão da PMPS não seria de criar uma nova arquitetura participativa, mas apenas sistematizar e regulamentar os canais já existentes.

O projeto então elaborado (PL nº 393/2016) - que “dispõe sobre a institucionalização, consolidação e organização da Política Municipal de Participação Social, bem como cria o Sistema Municipal de Participação Social” -, demorou a ser enviado à Câmara, pois a CPMPS mostrou-se frágil para fazer as amplas e necessárias articulações políticas em torno do tema com outros setores do governo e junto aos vereadores. A Coordenação acabou ficando um tanto quanto isolada nesse processo e o PL só foi efetivamente apresentado em agosto de 2016, quando já estava em curso o último semestre do mandato do prefeito petista.

A pretensão da PMPS seria a de criar um sistema de participação, transformando em lei consolidada os mecanismos existentes, tornando-os (em tese) menos suscetíveis aos humores políticos. A participação institucional e seus mecanismos deixariam de ser uma política de governo passando a uma política de Estado, conforme afirmado pelo próprio Haddad quando da apresentação do PL à Câmara em vídeo registrado pela TV-Câmara (Vídeo, Câmara recebe projeto

⁶² O decreto que instituiu a PNPS (Decreto nº 8.243/2014) foi revogado pela Câmara dos Deputados, cujo processo foi bastante coberto pela mídia na época. Para uma interessante discussão da origem da PNPS, ver a entrevista de Pedro Pontual cedida a G. Lavallo e José Szwako (2014) e também o artigo de Romão (2015). Para uma interessante análise da reação contrária à PNPS, ver Frateschi (2016). Analisando o discurso nos grandes jornais e no meio político, diz a autora: “a grande mídia e os parlamentares dos partidos de oposição reagiram veementemente acusando o governo federal de ‘golpismo’, ‘bolivarianismo’ e ‘subversão da ordem democrática’” (*idem*, p. 7).

que institui política de participação social no nível municipal, 2016). Isso minimizaria o efeito “movimento da sanfona” em cada nova gestão.

2.5 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO: EXPANSÃO DA SANFONA EM SÃO PAULO E SINAIS DE ESGOTAMENTO DA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL. NUANÇAS DA EXPERIÊNCIA RECENTE

Acompanhando a longa trajetória das IPs no Brasil, a literatura acadêmica passou de um registro “celebratório e otimista”, que marcou os estudos pioneiros sobre elas, para um olhar “mais crítico”, que, calibrando as expectativas, promoveu o alargamento do conhecimento empírico sobre a dinâmica da participação nos diversos arranjos institucionais existentes, conforme destacado por Dagnino e Tatagiba (2007), entre muitos outros autores.

Em outro lance do mesmo movimento, mais recentemente, a bibliografia deixou de falar em “experiências” e passou a enfatizar o enraizamento e a maturidade institucional dos diversos mecanismos criados aos longos dos anos 1990 e 2000. Para uma parte da literatura, algumas das instituições participativas teriam atingido a “maioridade” (Almeida e Tatagiba, 2012), quando não a “crise de meia-idade” (Pires, 2014). Outros autores apontam que a participação estaria em um processo de perda de seu sentido inicial de “radicalidade” e enfrentando certo “desencanto” (Teixeira, 2013; Szwako, 2012). Há ainda quem sinalize que a participação tem enfrentado mesmo “sinais de esgotamento”, seja em relação a mecanismos específicos, como os conselhos, os orçamentos participativos ou os planos diretores, seja em relação ao conjunto das IPs em si (Avritzer, 2013).

Carla Almeida e Luciana Tatagiba (2012, p. 69), por exemplo, argumentam que “os conselhos de políticas públicas já atingiram a maioridade”, não seriam mais “experiências ou ‘apostas’, termos frequentemente utilizados para destacar a novidade que eles representaram desde que emergiram nos debates constituintes como demanda da sociedade brasileira”. Para Roberto Pires (2014, p. 182), “a participação social no Brasil alcançou a sua meia-idade. Felizmente, já não é mais infante, novidade ou inovação institucional, tal como fora tratada anteriormente”. Segundo ele, “lidar com e superar essa típica ‘crise da meia-idade’ talvez requeira que a participação social no Brasil seja repensada, que adote novas lentes para se examinar e mude alguns dos seus ‘modos de ser’”, os quais teriam sido importantes até o momento, “mas que já não oferecem mais potencial de transformação na democratização das relações entre atores estatais e atores sociais” (*ibidem*).

Na mesma direção desses apontamentos, Leonardo Avritzer (2013, p. 18), buscando refletir sobre a história e as perspectivas da participação social no Brasil, entende que

há um modelo claro de participação vinculado às gestões do PT que se esgotou. Este modelo inclui orçamento participativo, conselhos e conferências no nível local e nacional e exclui infraestrutura e políticas ambientais. Ele se esgotou porque de um lado, o orçamento participativo e os conselhos serviram como portas de entrada para a participação em importantes políticas sociais e de infraestrutura urbana, mas que acabaram cumprindo um papel pequeno ou foram deslocados pelas novas políticas de infraestrutura.

Para Avritzer, a redução da centralidade das políticas participativas nas administrações do PT se deu nos anos 2000, tanto no governo federal quanto nos governos locais, uma vez demonstrada a incapacidade do Estado brasileiro de dar conta da pauta de reivindicação de serviços públicos (evidenciada, por exemplo, pelas manifestações de junho de 2013) e da ausência de políticas participativas na área de infraestrutura (*idem*).

No caso dos governos locais, a perda de centralidade teria sido mais acentuada. Diz o autor, “no que toca à participação local, tudo indica que existem sinais de esgotamento dentro das gestões ligadas ao próprio PT” (*idem*, p. 13). Ele reforça: “houve uma forte diminuição da influência das formas de participação no nível local no Brasil, ao mesmo tempo em que a participação no nível federal adquiriu forte relevância com o governo Lula” (*ibidem*). No caso estudado, o da cidade de São Paulo, de fato, esses lances são corroborados. Nos anos 2000, período dos dois mandatos do governo Lula (2003-2010), ao passo em que houve a expansão da participação através dos processos conferencistas no plano nacional, também houve uma forte diminuição da influência das formas de participação nas gestões municipais da capital paulista com as gestões conservadoras de Serra/Kassab (2005-2008) e de Kassab (2009-2012), em que a sanfona da participação encontrou-se em forte retração.

Porém, ocorre que a partir de 2013, com uma nova gestão petista na cidade, a sanfona voltou a se expandir, talvez de modo não visto até então, quantitativamente (e quiçá qualitativamente). E não somente através da instituição (reativação, regulamentação etc.) de conselhos, mas também através da criação e utilização de outros canais como uma profusão de conferências setoriais e temáticas, de audiências públicas e, principalmente, dos mecanismos de participação digital, que permitiu a ampliação dos atores envolvidos nos processos participativos.

Como implicação analítica do capítulo, extrai-se que a “sanfona” se expande nas três gestões petistas ao longo da história da participação institucional na cidade, embora cada uma delas tenha sido marcada por vários limites e percalços. Na gestão Haddad, diferentemente das outras duas (Erundina e Suplicy), a participação aparenta ser menos movimentalista, no sentido de que mobilizou menos os movimentos sociais e setores progressistas organizados da cidade. A despeito dos inúmeros mecanismos institucionais criados, a gestão não parece ter sido capaz de construir,

pelo menos não de forma marcante, uma narrativa no sentido de conferir a esse governo petista uma marca da participação, como ocorrido outrora, o que talvez esteja em sintonia com o diagnóstico dos “sinais de esgotamento”. Assim, a experiência concreta analisada revela *nuances* do processo, ao se verificar a ampla “expansão da sanfona”. Nuances marcadas simbolicamente pelo contraste das palavras “esgotamento” e “expansão”. É neste complexo contexto que são aprovados e institucionalizados os Conselhos Participativos Municipais, a serem estudados de forma mais profunda a partir do próximo capítulo.

CAPÍTULO 3. HISTÓRICO PÓS-LOM, DESENHOS INSTITUCIONAIS PROPOSTOS E A IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS NAS SUBPREFEITURAS DE SÃO PAULO

A ideia de estabelecer conselhos territoriais, locais ou distritais, em distintas áreas intrarregionais na cidade de São Paulo, teve sua primeira iniciativa coincidente com o início da explosão demográfica, ainda nas décadas de 1940-50, e, portanto, no limiar da expansão urbana, que se deu de forma desordenada e caótica na segunda metade do século XX; foi também concomitante com o curto período democrático de 1946-64, ainda que a iniciativa tenha sido limitada e marcada por fragilidades e denúncias de tentativa de cooptação. Ao longo do tempo, diversas outras ações nesse sentido também foram sendo empreendidas, conforme aludido nos capítulos precedentes, não cabendo retomar novamente o ponto.

Para o que interessa no momento convém assinalar que em 1990, com a elaboração da Lei Orgânica Municipal, a ideia de conselhos distritais foi “constitucionalizada” sob a designação de Conselho de Representantes (CR). Embora as “Disposições Transitórias” da Carta Magna municipal tivessem previsto que a regulamentação dos seus dispositivos devesse se dar em um prazo de 2 anos (LOM, Disposições Transitórias, art. 7º), somente 14 anos mais tarde, em 2004, é que houve uma primeira tentativa mais concreta de se implementar tais mecanismos, mas que logo em seguida se revelaria frustrada. Ao longo desse período em foco, vários Projetos de Leis (PLs) foram propostos, porém nenhum deles saiu efetivamente do papel. Somente em 2013 é que de fato foram criados os conselhos locais territoriais e estes passaram funcionar efetivamente, mesmo que em “caráter transitório”, isto é, “subsistindo” “até que o Conselho de Representantes (...) possa validamente existir e estar em funcionamento” (Decreto 56.208/15, art. 2º § 3º). Assim, os conselhos territoriais foram estabelecidos não mais sob a designação “constitucional” de CR, mas sim como Conselhos Participativos Municipais (CPMs), conforme demonstra-se ao longo das próximas páginas de uma perspectiva histórica e processual, desvelando as disputas políticas, resistências e consensos, em torno delas.

Para tanto, o capítulo encontra-se dividido da seguinte forma: antes de tudo apresenta-se os projetos legislativos que deram origem aos artigos da LOM que tratam dos CRs, ou seja, apresentados antes dela; depois, traça-se o histórico da apresentação de propostas de criação desses conselhos por meio dos projetos de lei protocolados na Câmara Municipal. Nesta trajetória pós-LOM, diferentes concepções e modelos de conselhos territoriais locais (ou distritais) surgiram, apresentados por diferentes atores políticos, assinalando uma dinâmica pluripartidária no plano institucional. Embora não se possa aqui aprofundar o debate sobre essas diferentes concepções

(dados os limites e o escopo da pesquisa), os diferentes desenhos institucionais que foram sendo propostos serão apresentados com o intuito de se traçar um paralelo com os mecanismos implementados em 2013. Este passo da análise, no plano temporal, abrange até o momento em que foi sancionada a lei que “dispõe sobre a criação, composição e funcionamento do Conselho de Representantes”, em 2004 (Lei nº 13.881/2004). Após isso, discute-se o contexto político em que esta Lei foi apresentada e aprovada na Câmara durante o governo Marta Suplicy (PT). Como será visto, a análise reforça a existência de um consenso pluripartidário em torno da criação dos conselhos territoriais, mas descortina que também as resistências à criação desses mecanismos foram igualmente forças presentes nos mais distintos partidos. Em seguida, apresenta-se o período que vai do início de 2005, quando os CRs foram “impugnados”, logo no início da gestão Serra (PSDB) ao se impetrar Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra os artigos 54 e 55 da LOM (e, conseqüentemente, contra a Lei nº 13.881/04), através de liminar requerida pelo Tribunal de Justiça Estadual. Por causa desta ação (ADI), os CRs não chegaram a funcionar, e no período emergiram várias lutas de diversos atores da sociedade civil por sua implementação - em especial o Instituto Pólis, a Rede Nossa São Paulo, a Pastoral Fé e Política e a Escola de Governo, entre outras organizações e movimentos sociais articulados em torno do Comitê Pró-Conselhos de Representantes que lutou por sua aprovação e, posteriormente, contra a ADI. Por fim, apresenta-se o contexto da aprovação e implementação dos CPMs, já no governo Haddad, para então se adentrar nas considerações finais do capítulo. Um plano esquemático da cronologia desses eventos institucionais pode ser consultado no Esquema 1.

3.1 CONSELHO DE REPRESENTANTES: PROJETOS NÃO APROVADOS E IMPLEMENTAÇÃO FRACASSADA (1989-2005)

Pelo menos desde a aprovação da LOM, as expectativas de muitos eram as de que os Conselhos de Representantes (CR) fossem implementados *pari passu* às Subprefeituras (Caccia Bava, 2001; Calderón e Chaia, 2002; Erundina, 2002; Suplicy, 2002; Alckmin, 2002; Montoro, 1989; Grin, 2011, 2013 e 2015).

O primeiro projeto de lei apresentado à Câmara Municipal de São Paulo, nesse sentido, data de 1989 (PL 45/89), isto é, do período anterior à “constituinte municipal”. Foi formalmente apresentado pela bancada do PSDB, sob a liderança do então vereador Walter Feldman⁶³, a partir

⁶³ Conforme demonstra Calderón, apesar de ter sido apresentado o supracitado Projeto, houve um impasse em torno do tema da participação popular envolvendo o ex-vereador. “O vereador Walter Feldman (PSDB) propunha que se eliminasse a frase

de um projeto elaborado, originariamente, pelo Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (IBEAC), uma entidade ligada (ao que tudo indica) ao ex-governador de São Paulo, eleito pelo então recém-criado PMDB, André Franco Montoro (Montoro, 1989).

Em um dos livros de autoria do próprio Montoro, que também foi acadêmico e professor da PUC e da UNB⁶⁴, intitulado *Participação: Desenvolvimento com Democracia* (1989), numa seção denominada *Projetos de Participação*, na qual são apresentados diversos projetos de lei nesta temática, com formato e redação próprios da técnica legislativa, é apresentado o Projeto de Lei do IBEAC (doravante PL/IBEAC), nomeado *Descentralização nos municípios e Conselhos Distritais*. Ele tinha sido concebido para sua apresentação como emenda popular durante a elaboração da Lei Orgânica Estadual, processo ocorrido entre a CF/88 e a LOM. Aliás, cabe lembrar que o IBEAC não foi a única organização a formular propostas legislativas nessa temática visando apresentar aos processos de elaborações constitucionais naquela quadra histórica. O próprio Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que reuniu uma série de entidades desde os anos 1970-80, chegou a apresentar uma “Emenda Popular” à Assembleia Nacional Constituinte, subscrita por mais de 200 mil assinaturas, mas que “não foi incorporada à Constituição em sua totalidade” (Almeida, 2002, p. 147)⁶⁵.

‘controle popular nas ações do governo’ e que ficasse como princípio (*da LOM*) ‘a transparência na ação do governo’. [...] Esse vereador alegou que a LOM deveria ser menos abstrata e mais objetiva possível, afirmando que a frase proposta pelos relatores estava marcada por um ‘certo exagero de retórica na tentativa de colocar a questão da participação popular como elemento que vai definir todo o processo de participação no poder’ [...]. A participação deveria ser colocada em termos amplos, para que os vereadores criassem os mecanismos necessários numa legislação específica [...]. O líder da bancada do PSDB encabeçou o posicionamento contrário a um princípio defendido pelos grupos progressistas, com o respaldo do bloco partidário conservador da Câmara [...]. O fato de Feldman liderar essa votação contra um dos princípios favoráveis à participação popular, logo no início dos trabalhos, não significa que ele tenha sido contrário à questão da participação ao longo da elaboração da LOM. No entanto, convém mencionar que essa atitude criou um grande constrangimento dentro do PSDB – deve-se considerar que o ex-governador André Franco Montoro, com outros importantes líderes tucanos, estavam articulando forças em prol da inclusão da participação popular na gestão pública – trata-se, portanto, de um erro político que Feldman tentou contornar posteriormente com empolgados discursos a favor da participação popular” (Calderón, 2000, p. 121-2).

⁶⁴ No livro *Os homens que governaram São Paulo* (Alves, 1986), o autor destaca que Franco Montoro, enquanto o 15º governador do Estado, promoveu uma série de políticas descentralizadoras, especialmente as de cunho social, sendo esses um dos pontos que marcaram a carreira política do ex-governador de São Paulo.

⁶⁵ Conforme a análise de Carla Almeida (2002), o Movimento Nacional de Reforma Urbana, que deu origem ao FNRU, era formado por um “campo de interlocução” com “sujeitos diferenciados” que tinham em comum “o objetivo de construir uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição, tornando-se parâmetro para a intervenção do poder público no espaço urbano na direção de alterar o perfil das cidades brasileiras, marcadas por desigualdades sociais de várias ordens” (*idem*, p. 145). Vale acompanhar o que diz a autora sobre a Emenda Popular então apresentada: “Como fruto d(a) correlação de forças, a questão urbana aparece na Constituição de 1988 através de dois artigos. A emenda proposta não foi incorporada à Constituição em sua totalidade. Na realidade, o artigo incorporado ficou muito aquém disso. No entanto, pela primeira vez na história brasileira, estava presente na Constituição um capítulo específico destinado a tratar da Política Urbana que trazia como novidade a orientação para que as cidades cumprissem sua função social e promovessem o bem-estar de seus habitantes, numa referência à necessidade de diminuir as desigualdades presentes no espaço urbano. Além disso, a Constituição também admitiu a necessidade da criação de mecanismos de participação da sociedade na gestão da cidade e a abertura para que os cidadãos participassem da elaboração das Leis Orgânicas Municipais e das Constituições Estaduais” (*idem*, p. 147).

No supracitado livro, Montoro (1989, p. 150) relata que o projeto do IBEAC “consiste em duas medidas básicas na esfera municipal: a) a divisão do território dos municípios em distritos ou subprefeituras; b) a criação de um conselho de representantes da população de cada distrito”. Antes de apresentar em seu livro o projeto de lei, na íntegra, esclarece o ex-governador que “caberá a cada município fixar em sua lei orgânica ou em legislação ordinária as normas de organização e funcionamento de seus distritos e respectivos conselhos”. Escreveu Montoro (*idem*, p. 151), “para esse fim, foi elaborado pelo IBEAC um projeto padrão a ser oferecido a todos os municípios do país”.

De fato, quando comparados, a minuta apresentada pelo IBEAC, publicada por Montoro (*idem*, p. 151-5), é praticamente idêntica ao PL nº 45/89 apresentado pela bancada do PSDB. Alguns dos 12 artigos da minuta apresentam *exatamente* o mesmo texto de alguns dos 13 artigos do citado PL; quando não, guardam bastante similaridade⁶⁶. Em ambos os projetos consta que “a administração das subprefeituras será exercida por um subprefeito, com função executiva, e por um conselho de representantes, com função deliberativa e de controle” (PL nº 45/89, art. 2º; PL/IBEAC, art. 2º e 3º)⁶⁷ e que eles seriam assessorados por uma “Comissão Técnica” ou “Assessoria Técnica” (PL nº 45/89, art. 2º e 8º; PL/IBEAC, art. 4º e 10º).

Conforme estes projetos, os conselhos territoriais seriam “deliberativos”, especialmente dada a função de que seriam os órgãos que aprovariam (ou não) o nome do subprefeito antes da nomeação deste pelo prefeito. Neste quesito, nos dois projetos consta *exatamente* o mesmo texto: “o subprefeito será indicado pelo prefeito, e por este nomeado, após a aprovação pela maioria absoluta dos membros do Conselhos Distritais” (PL/IBEAC, art. 6º). O PL nº 45/89 (art. 5º) apenas substitui o nome do conselho por “Conselho de Representantes”. Ambos propõem ainda que “se a indicação do prefeito for recusada pelo Conselho Distrital por três vezes consecutivas, o Prefeito poderá dissolvê-lo, convocando novas eleições para o prazo máximo de 60 dias” (PL/IBEAC, art. 6º, § 1º; PL nº 45/89, art. 5º, § 1º). Nos dois projetos prevê-se que poderão votar, por escrutínio direto e secreto, todos os eleitores regularmente inscritos nas zonas eleitorais das respectivas subprefeituras em que residem (PL nº 45/89, art. 3º; PL/IBEAC, art. 8º).

⁶⁶ O projeto do PSDB havia sido apresentado a partir de um projeto do IBEAC que, por sua vez, já havia sido apontado por Calderón (2000) e resgatado na presente tese, no primeiro Capítulo.

⁶⁷ O texto supracitado é a redação do artigo segundo do PL nº 45/89. Já no projeto do IBEAC registra-se: “Art. 2º - Haverá em cada Distrito um Subprefeito, um Conselho Distrital e uma Assessoria Técnica”; “Art. 3º - O Distrito será administrado por um Subprefeito, com funções executivas e por um Conselho Distrital com funções deliberativas e de controle”. Ou seja, houve apenas a reescritura.

Além da aprovação do nome do subprefeito, a estes conselhos caberia, dentre as principais atribuições, obter informações e fiscalizar a execução do orçamento no nível local, isto é, na jurisprudência da subprefeitura; aprovar as prioridades orçamentárias das subprefeituras e propor as prioridades e aprovar as diretrizes do planejamento municipal local (PL nº 45/89, art. 7º; PL/IBEAC, art. 9º). Seriam 15 os membros dos conselhos de cada distrito, com seus respectivos suplentes, a serem eleitos entre os inscritos nas zonas eleitorais da subprefeitura correspondente (PL/IBEAC, art. 8º; PL nº 45/89, art. 3º). Há uma diferença quanto ao tempo de mandato: ao passo que o PL/IBEAC (art. 8º) estabelece 2 anos, o PL nº 45/89 (art. 4º) estabelece o tempo correspondente ao mandato do Prefeito, portanto, de 4 anos. Mas nenhum dos projetos especifica os requisitos ou as vedações/restrições para as candidaturas aos Conselhos, ficando a questão de como se formaria sua composição em aberto.

Apresentado o PL nº 45/89 à Câmara Municipal de São Paulo, esse recebeu Parecer contrário nas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) e na Comissão de Administração Pública (CAP), ainda no mesmo ano em que foi protocolado, em 1989, alegando-se “ilegalidade” por “vício de iniciativa” (*sic*), isto é, que a proposição deveria ser privativa (exclusiva) de um poder, mas foi tomada por outro (esse argumento, aliás, reaparecerá novamente mais tarde quando requerida a impugnação dos CRs, conforme será visto). O Parecer da segunda Comissão ainda registra que a proposta seria “prematura por apresentar-se à véspera da elaboração da nova Lei Orgânica Municipal”. Segundo argumentaram os pareceristas, no momento oportuno, durante a elaboração da LOM, “a população participará de um modo mais amplo e se posicionará de forma clara sobre um tema que é de suma importância” (Parecer, CAP, nº 879/89).

Como observado anteriormente, pelo o que consta do registro de Calderón (2000, p. 103, nota 15), esta mesma proposta foi reapresentada durante a Assembleia Municipal Constituinte. Não restou claro do registro do autor se outras proposituras concorrentes também foram apresentadas ou não. De toda sorte, as subprefeituras (LOM, art. 75-79) e os Conselhos de Representantes (LOM, art. 54 e 55) foram “constitucionalizados” na forma e com o conteúdo já apresentados aqui em diversas passagens, não cabendo agora retomá-los.

Ocorre que após a promulgação da LOM, no período de 2 anos que ela determinou para “a elaboração de novos diplomas legais” decorrentes dela (Disposições Transitórias, art. 7º), isto é, para regulamentar seus dispositivos e mecanismos, foram apresentados à Câmara outros 5 projetos de lei (PLs) procurando regulamentar os CRs, sendo 4 do PT e 1 do PCB. Depois desse período, entre 1998 e 2003, mais outros 6 PLs foram apresentados: pelo PPS (1), PSDB (2), PT (1), PSB

(1) e pela Mesa Diretora da Câmara (1), como se pode conferir na tabela a seguir. Após 2004, isto é, após a aprovação da Lei nº 13.881, originária do PL nº 01/2001, de autoria da Mesa Diretora, nenhum outro projeto foi apresentado. A luta pela implementação CRs se concentrou em tentar revogar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perpetrada quase imediatamente após sua aprovação, quer dizer, antes de sua efetiva implementação.

TABELA 6. PROJETOS DE LEI PROPOSTOS PARA A REGULAMENTAÇÃO DOS CRs APRESENTADOS À CÂMARA MUNICIPAL

| Qt. | Ano | Proj. de Lei | Autor | Partido | Ementa |
|-----|------|--------------|-------------------------|---------|---|
| 1 | 1989 | PL 45/89 | Walter Feldman e Outros | PSDB | Divide o município de São Paulo em subprefeituras, cria os Conselho de Representantes da População e dá outras providências |
| 2 | 1990 | PL 232/90 | Jucelino Silva Neto | PT | Cria e regulamenta os Conselho de Representantes correspondentes às subprefeituras do município de São Paulo, e dá outras providências |
| 3 | 1990 | PL 431/90 | Adriano Diogo | PT | Dispõe sobre a composição do Conselho de Representantes das subprefeituras, e dá outras providências |
| 4 | 1991 | PL 262/91 | Luiz Carlos Moura | PCB | Dispõe sobre os conselhos de representantes, instituídos pelos artigos 54 e 55 da lei orgânica do município, sua composição e atribuições e dá outras providências. |
| 5 | 1991 | PL 369/91 | Ítalo Cardoso | PT | Dispõe sobre a criação, composição, competências e funcionamento dos Conselhos de Representantes, e dá outras providências |
| 6 | 1992 | PL 296/92 | Chico Whitaker | PT | Dispõe sobre a composição do conselho de representantes no âmbito das subprefeituras, e dá outras providências. |
| 7 | 1998 | PL 87/98 | Nelson G. Proença | PPS | Dispõe sobre a divisão do município de São Paulo em subprefeituras, cria os conselhos de representantes da população e dá outras providências. |
| 8 | 1999 | PL 359/99 | Ana Maria Quadros | PSDB | Dispõe sobre a criação do conselho de representantes dá outras providências. (Subprefeitura) |
| 9 | 1999 | PL 170/99 | Gilson Barreto | PSDB | Dispõe sobre a criação de subprefeituras, do conselho de representantes, e dá outras providências. |
| 10 | 2000 | PL 156/00 | Aldaíza Sposati | PT | Dispõe sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento dos conselhos de representantes e dá outras providências. |
| 11 | 2001 | PL 1/01 | Mesa da Câmara | --- | Regulamenta, com fundamento no artigo 8. Da lei orgânica do município de São Paulo, a criação de Conselhos de Representantes no município de São Paulo |
| 12 | 2003 | PL 743/03 | Eliseu Gabriel | PSB | Dispõe sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento do conselho de representantes e dá outras providências |

Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir dos dados obtidos na página da Câmara dos Vereadores de São Paulo/Atividade Legislativa/Projetos apresentados. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/atividade-legislativa/projetos-apresentados-desde-1948/>
 Observação 1: esta página da Câmara dos Vereadores de São Paulo apresenta todos os projetos apresentados na casa desde 1948. A busca pode ser feita pelos campos “ano”, “tipo de projeto”, “número, autor da norma” ou “palavra relacionada ao assunto procurado”. Utilizando este último campo, a pesquisa realizada foi feita utilizando o termo de busca “Conselho de Representantes”;
 Observação 2: para maiores detalhes de alguns aspectos dos desenhos institucionais desse PLs, conferir Anexo IV e Esquema 1.

É válido destacar alguns elementos dos desenhos institucionais dos conselhos propostos pelos projetos constantes nesta tabela. O intuito da análise é o de posteriormente se vislumbrar um paralelo (mesmo que indireto) entre o que foi proposto ao longo do tempo e não aprovado com o que foi, de fato, implementado.

Para o exame proposto duas observações fazem-se necessárias. A primeira diz respeito ao nível de detalhamento das proposições, que é bastante variável. Uma evidência ilustrativa disso é que o PL com menor número de artigos contém apenas 6 (PL nº 359/99) enquanto que aquele com maior número contém 55 artigos (PL nº 01/01). Entre os extremos há bastante variação. Depreende-se disso que, ao passo que algumas propostas detalham itens como diretrizes para o funcionamento interno dos colegiados (algumas definem até mesmo as diretrizes para os regimentos internos, e

outros, mais minuciosos ainda, os tempos de duração das sessões, a periodicidade das reuniões, entre outros pontos), normas e procedimentos para a perda de mandato, responsabilidades para a realização das eleições, atos das disposições transitórias (como a data específica para a realização das primeiras eleições etc.), entre outros pontos; outros PLs prescrevem apenas normas e diretrizes mais gerais, delegando explícita ou implicitamente o detalhamento para posteriores decretos ou legislações mais específicas de regulamentação.

A segunda observação, estritamente associada à primeira, é a de que não será o caso de se analisar os PLs em seus detalhes, na íntegra, e sim em seus traços mais gerais de modo a demonstrar, no plano formal, seus desenhos institucionais e, no plano político, esboçar as concepções de participação e de conselhos distritais que foram propostas ao longo do tempo. Com essa exposição traça-se um paralelo, mesmo que de forma indireta (e sem um rigor excessivo), entre os PLs, em si mesmos, e entre eles e os formatos institucionais dos Conselhos de Representantes, aprovados em 2004, e dos Conselhos Participativos Municipais que foram criados mais tarde.

O exame dos PLs limita-se aos itens referentes aos mandatos, às eleições e à previsão de “interferência” (aspas por falta de melhor palavra) no processo de escolha ou no mandato dos subprefeitos, para os casos dos projetos que assim estabeleceram. Vale anotar que quanto ao “item mandato”, ele se refere basicamente ao tempo de exercício da gestão previsto e ao número de membros do colegiado a ser formado. Quanto às “eleições”, o item refere-se basicamente aos requisitos e critérios e/ou às vedações e restrições para as candidaturas, bem como a forma de recrutamento, leia-se, a previsão de eleições, e neste caso, quem pode votar, ou de indicação e, neste caso, quem pode indicar, ou de ambos procedimentos juntos, como definiram alguns PLs.

Todos esses pontos foram sistematizados e podem ser consultados em anexo (Anexo IV), conforme os textos dos próprios PLs, para além da *árida*, porém necessária e importante, análise descritiva que ora se seguirá. Importante porque, primeiro, revela uma dinâmica pluripartidária em torno da proposição dos Conselhos de Representantes (como se pode conferir de forma sumarizada na tabela acima) e, segundo, porque revela, por traz dos desenhos institucionais formais propostos, diferentes concepções de conselhos, num plano restrito, e de participação popular, num plano mais amplo, embora estas concepções não possam ser aqui exploradas por limites (não apenas temporais) da pesquisa.

Feitos tais esclarecimentos, primeiramente assinala-se que as atribuições e/ou competências dos Conselhos na maior parte dos PLs, aqui reproduzidas de um modo geral e genérico, dizem

respeito a proposições de diretrizes, no nível local, em matérias orçamentárias, urbanísticas e de política social, à fiscalização, na jurisdição das Subprefeituras, de obras, de equipamentos públicos (saúde, educação, cultura, esporte e lazer, assistência e promoção social etc.), de serviços públicos de caráter local (segurança, iluminação pública, limpeza urbana, coleta de lixo etc.), de espaços públicos (trânsito local, praças, parques etc.), e à fiscalização dos atos do poder público, em especial, das subprefeituras. Em alguns casos, os PLs preveem a priorização, pelos Conselhos, dessas diretrizes nas ações a serem adotadas pelo poder público municipal, embora quase sempre não determinem os procedimentos para tanto nem tornem isso vinculante – ou seja, não estabelecem obrigatoriedade de cumprimento ou sanções em caso de descumprimento.

Alguns PLs, todavia, definem o caráter da função dos Conselhos como deliberativos, consultivos, fiscalizatórios ou propositivos. O PL nº 156/00 (art. 5º), por exemplo, de Aldaíza Sposati (PT), distingue as funções desses conselhos como “fiscalizatórias”, “consultivas” e “deliberativas”, ao passo que o PL nº 743/03 (art. 3º), de Elizeu Gabriel (PSB), as distingue entre “fiscalizatórias”, “consultivas” e “propositivas”. Somente o PL nº 01/01 (art. 34), da Mesa da Câmara, faz alusão a uma possível “função legislativa” dos conselhos, ao determinar que eles “poderão encaminhar sugestões de Projetos de Lei e Decretos Legislativos à Mesa da Câmara Municipal, que dará início imediato à sua tramitação como Projeto ou decreto de Iniciativa da Mesa” (*cf.* Anexo IV).

Os PLs nº 87/98 (art. 2º), de Nelson Proença (PPS), e nº 170/99 (art. 2º, § 1º), de Gilson Barreto (PSDB), destacam as funções deliberativas e de controle dos Conselhos. É importante notar neste caso que estes projetos, assim como o anteriormente trabalhado PL nº 45/89 (de Walter Feldman – PSDB), são bastante similares, em conteúdo e forma, ao PL do IBEAC. Assim como o PL/IBEAC, a função deliberativa desses citados PLs estaria relacionada à aprovação, pelo Conselho, do nome do subprefeito para a nomeação deste pelo Prefeito. Pelo PL nº 87/98 (art. 6º, inciso V), no rol de atribuições dos Conselhos de Representantes estaria a de “aprovar, por maioria absoluta de votos, o nome do subprefeito indicado pelo prefeito”. Em seu artigo 3º, prescreve em maiores detalhes: “o subprefeito será nomeado pelo prefeito, entre os cidadãos maiores de 18 anos, no pleno exercício de seus direitos políticos, após sua aprovação pela maioria dos membros do Conselho de Representantes”. Se recusada pelo CR a indicação por três vezes consecutivas, o Prefeito dissolveria o colegiado e convocaria novas eleições (art. 3º, § 1º). Por seu turno, o PL nº 170/99 (arts. 4º, 5º, 6º) determina que o CR elabore uma lista tríplice de nomes a ser encaminhada pelo prefeito à Câmara, que teria o papel de aprovar a nomeação de um dos três nomes. Assim,

dentre as competências dos CRs estaria a de “encaminhar ao Prefeito a lista tríplice, para indicação do subprefeito, que a submeterá ao exame e aprovação de um nome pela Câmara Municipal de São Paulo” (*idem*, art. 15, alínea F; *cf.* Anexo IV).

Também o PL nº 431 de 1990 (de Adriano Diogo – PT) elencou entre suas diretrizes a competência de elaboração de lista tríplice, pelo Conselho, para a nomeação a ser feita, no caso, pelo Prefeito (art. 5º, inciso I), e não pela Câmara, como no anterior. No entanto, destaque-se, os indicados deveriam ser membros do próprio Conselho de Representantes. Encontra-se inscrito no projeto em seu 6º artigo e respectivo parágrafo único: “os indicados pelo Conselho de Representantes para comporem a lista tríplice, nos termos do inciso I do art. 5º desta lei, serão obrigatoriamente membros do próprio conselho [...]. Parágrafo único - Na elaboração da lista tríplice cada membro do Conselho de Representantes terá apenas um voto” (*idem*, art. 6º, § único).

Esses são os projetos de lei que propuseram a regulamentação dos conselhos distritais à Câmara de São Paulo e que prescreveram, de algum modo, a possibilidade de “interferência” dos Conselhos no processo de escolha do subprefeito. Pela importância deste ponto, tendo em vista a dimensão política da descentralização (Capítulo 1), vale também conferir os outros PLs que previram algum tipo de intervenção nos mandatos dos chefes regionais. O PL nº 232/90 (art. 9º) (de Juscelino S. Neto – PT) estabeleceu a determinação de o subprefeito se reunir “obrigatoriamente pelo menos uma vez por mês com o Conselho de Representantes”; o PL nº 262/91 (art. 10º, inciso IV) (de Chico Whitaker – PT) prescreveu que o colegiado eleito poderia propor “voto de censura ao subprefeito” e, por fim, o PL nº 01/01 (art. 33), da Mesa da Câmara, definiu que os CRs poderiam “votar moção de desconfiança contra os subprefeitos encaminhando-a, de imediato, com sua fundamentação, ao prefeito municipal”, que deveria justificar as razões das providências a serem tomadas em virtude da moção, em resposta dirigida ao Conselho proponente.

Os demais PLs não estabeleceram atribuições aos CRs em relação aos subprefeitos, seja no que tange ao processo de escolha ou no exercício de seus mandatos.

Dando então continuidade ao exame, quanto ao item “mandato”, propostos nos projetos, com exceção do PL nº 743/03 (art. 8º), que previu o tempo de 4 anos, para coincidir com o mandato do Prefeito, e do PL nº 232/90, que não define tempo de gestão, todas as demais proposições estabelecem mandatos de 2 anos e a maior parte delas admite a possibilidade de apenas uma reeleição subsequente. Somente o PL nº 359/99 (de Ana M. Quadros – PSDB) restringe tal possibilidade.

No tocante ao número de membros e às questões relativas à eleição, leia-se, procedimentos de recrutamento e requisitos ou restrições para as candidaturas, os projetos estabelecem o que segue. Há um conjunto deles que determinou o número de membros em termos absolutos e outro que propôs a composição de forma proporcional. A maioria dos casos, porém, não explicita rigorosamente os critérios para as definições de tais números. Nos casos em que isto ocorre, eles serão apresentados.

No primeiro conjunto, o número varia de um mínimo de 3 membros por distrito (PL nº 296/92, art. 1º) ao máximo de 55 por conselho (PL 262/91, art. 1º), mesmo número de vereadores da Câmara Municipal. Isto porque, consoante este segundo PL de Luis Carlos Moura (PCB), os membros dos CRs seriam “eleitos e indicados pelos partidos políticos com representação na Câmara [...], através de seus diretórios zonais, em número igual ao do total de integrantes de cada bancada partidária” (PL nº 262/91, art. 2º). Ou seja, propõe uma composição em cada conselho, congênera à existente na Câmara, através do recrutamento via diretórios zonais dos partidos. Esclarece ainda o PL (art. 2º, § 1º): “para indicar sua representação, cada partido político, com representação na Câmara, convocará, na forma da lei, reunião conjunta de seus diretórios zonais, cuja jurisprudência coincida total ou parcialmente com a jurisdição da subprefeitura”. Ao que tudo sinaliza (não é absolutamente claro), a partir desta indicação, os conselheiros seriam eleitos obedecendo a proporcionalidade partidária, por meio de “voto secreto” (*idem*, art. 2º, § 2º) – não se prescreve se universal, obrigatório ou facultativo – em eleições que deveriam ocorrer após a divulgação, pela Justiça Eleitoral, dos resultados oficiais das eleições gerais municipais (*idem*, art. 5º). Seriam impedidos de se elegerem, dentre outras restrições (*cf.* Anexo IV) os ocupantes de cargos de confiança, os diretores de entidades “paraestatais” e os parlamentares de qualquer nível federativo. Já o PL nº 296/92 (art. 2º § 3º) define que “poderão se candidatar ao cargo de conselheiro os eleitores no gozo de seus direitos políticos e que não estejam exercendo cargo ou mandato eletivo” e que “as candidaturas deverão ser registradas junto ao Tribunal Regional Eleitoral pelos partidos políticos, observadas as normas vigentes” (*idem*, art. 4º), embora não esclareça a proposta em maiores detalhes. O escrutínio seria por voto direto, secreto e obrigatório (*idem*, art. 2º), em cada distrito que compuser a subprefeitura.

Os PLs nº 87/98 (art. 5º) e nº 170/99 (art. 2º) determinaram, assim como o PL/IBEAC, o número de 15 membros, e o nº PL 359/99 (art. 2º), o de 7 em cada colegiado. Pela proposta dos três projetos em foco, poderiam se candidatar quaisquer cidadãos maiores de 18 anos, no gozo e no exercício pleno dos seus direitos políticos, inscritos na zona eleitoral e residentes no território

da correspondente subprefeitura (PL nº 87/98, art. 5º, § 2º; PL nº 359/99, art. 1º; PL nº 170/99, art. 9º, § 1º). O PL nº 359/99 (art. 1º) acrescenta um adendo de que o tempo de residência deve ser de no mínimo 5 anos, e o PL nº 170 (art. 9º) restringe a candidatura a quem esteja exercendo cargo de confiança ou respondendo por processo civil ou criminal.

Os PLs nº 87/98 e nº 359/99 definem que os conselheiros seriam eleitos por voto direto e secreto dos eleitores regularmente inscritos nas zonas eleitorais integrantes das subprefeituras. Por sua vez, o PL nº 170/99 (art. 10) (de Gilson Barreto – PSDB) prevê que “os conselheiros serão eleitos pelas entidades representativas existentes na jurisdição de cada subprefeitura”. Esclarece a proposta que “entende-se como entidade representativa as Sociedades Amigos de Bairro, Sociedades Civis sem fins lucrativos, ordens, conselhos e associações de classe, com no mínimo 1 (um) ano de existência” (*idem*, art. 10º, § 1º).

Passando ao segundo conjunto, tem-se que os demais PLs propõem que a composição e o número de membros dos CRs sejam definidos de forma proporcional, seja em relação ao número de votantes no dia da eleição, seja ao de eleitores inscritos nas zonas eleitorais de cada região ou em relação ao número de habitantes em cada localidade.

O PL nº 232/90 (art. 3º) estabeleceu a proporção de 1 representante para cada 2.000 “municípios que exercerem o voto”, pertencentes ao distrito da subprefeitura. A votação seria secreta e facultativa (art. 3º, § único). O PL não especifica, no entanto, os critérios ou requisitos para as candidaturas, apenas as vedações. Além de menores de 18 anos, não poderiam ser candidatos os funcionários públicos municipais e os municípios não residentes e domiciliados nos distritos correspondentes a sua subprefeitura (*idem*, art. 6º).

O PL nº 431/90 (art. 2º, § 2º) define que cada CR será constituído por no mínimo 10 e no máximo 30 conselheiros, “levando-se em consideração a proporcionalidade de 1 (um) representante para cada 30.000 (trinta mil) habitantes”. Consoante tal proposta de Adriano Diogo (PT), poderiam ser eleitos os candidatos em exercício no gozo de seus direitos políticos, desde que sejam “filiais em qualquer partido político registrado no tribunal regional eleitoral” (*idem*, art. 4º). A proposta esclarece ainda que “observar-se-á, no preenchimento das vagas do conselho, o coeficiente de proporcionalidade expresso no processo de votação” (*idem*, art. 4º, § único). Os conselheiros seriam eleitos pelos votos diretos dos eleitores alistados no território da respectiva subprefeitura (*idem*, art. 2º).

Os PLs nº 369/91 (art. 3º) e nº 743/03 (art. 15º) propõem proporcionalidade em relação ao número de eleitores inscritos na base territorial de cada subprefeitura, respectivamente, 1 (um)

conselheiro para cada 20.000 (vinte mil) e 1 (um) para cada 15.000 (quinze mil) eleitores regularmente alistados. No caso do PL de 1991 (art. 2º § 1º), de Ítalo Cardoso (PT), poderiam “ser candidatos ao conselho os cidadãos maiores de dezoito anos com filiação partidária regular e domicílio eleitoral no município de São Paulo”, sendo que as vagas de cada colegiado seriam preenchidas segundo o coeficiente de proporcionalidade partidário expresso no processo de votação” (art. 3º § 2º), e que exerceriam o direito de voto em cada subprefeitura todos aqueles alistados na circunscrição territorial da mesma. Já o PL de 2003 (art. 16º), de Eliseu Gabriel (PSB), determinava que as vagas para os membros do conselho “serão preenchidas pelos candidatos a vereador mais votados na última eleição, e não eleitos, nas urnas eletrônicas das zonas eleitorais dos distritos que formarem a respectiva subprefeitura”. Trocando em miúdos, os critérios para as candidaturas e o processo eleitoral seriam os mesmos das eleições ordinárias para a Câmara, sendo considerados conselheiros eleitos aqueles candidatos mais votados e não eleitos como vereadores, isto é, os suplentes para a Câmara.

Para encerrar essa discussão, indica-se ainda que o PL nº 156/00 de Aldaíza Sposati (PT) previu a composição dos CRs com 2 representantes por distritos somados a mais 1 para cada 20.000 (vinte mil) moradores de cada um deles (*idem*, art. 15, § 1º). Os candidatos poderiam ser quaisquer cidadãos, “filiação ou não a partidos políticos”, com domicílio eleitoral no distrito onde pleiteada a vaga, “desde que indicados por no mínimo 100 (cem) cidadãos domiciliados na mesma região administrativa” (*idem*, art. 14); concorreriam às eleições através de voto direto, secreto e universal, dos eleitores alistados nos distritos. A exigência de assinaturas e a não exigência de filiação a partidos ou associação a qualquer organização são características que se fariam presentes nos futuros conselhos distritais implementados, assim como outras, que, tomadas em seu conjunto distinguem os Conselhos Participativos de todas essas propostas.

3.1.1 O PL Nº 01/01, DA MESA DA CÂMARA/IEA-USP, E O DESENHO INSTITUCIONAL PREVISTO NA LEI Nº 13.881/04

No rol de proposições legislativas que procuraram regulamentar os CRs, merece maior destaque o exame do PL nº 01/01, da Mesa da Câmara, que deu origem à Lei nº 13.881/04. Ele apresenta uma fórmula mais complexa (*cf.* Anexo IV), por assim dizer, para a composição do colegiado; entretanto, diferente daquela que viria a ser aprovada pela citada lei pouco mais de três anos após a apresentação do PL, pois ele sofreria modificações durante sua tramitação. Senão, veja-se.

Segundo PL nº 01/01, os CRs seriam compostos por 2 categorias, cada qual com 2 modalidades. Na primeira categoria haveria um representante por distrito, “eleitos diretamente pela população”, na primeira modalidade e, na segunda, igual número da primeira representando o “conjunto da subprefeitura”. Exemplo: uma subprefeitura com três distritos elegeria 1 representante para cada um deles e mais 3 para o conjunto da subprefeitura, totalizando, neste caso hipotético, 6 representantes nesta categoria, número que variaria conforme a quantidade de distritos em cada subprefeitura. Na segunda categoria, de conselheiros “eleitos pelos conselhos existentes”, haveria 1 representante de cada conselho municipal, existente em São Paulo, eleito pelos membros do seu respectivo colegiado e, na segunda modalidade, 1 representante do conjunto dos conselhos, “eleito pelo conjunto dos membros desses conselhos”. No caso dos conselheiros eleitos pela população em geral, a votação seria facultativa, mas aconteceria no mesmo dia das eleições gerais ordinárias para os cargos parlamentares estaduais e federais (PL nº 01/01 arts. 7º, 12, 21 e 23).

Os eleitores votariam em dois candidatos: o representante do distrito e o representante de todo o território da subprefeitura (art. 20). Para concorrer nestas eleições, o candidato deveria comprovar ser morador do distrito e, além disso, atender os mesmos requisitos vigentes para os cargos dos poderes legislativos e executivos municipais, excetuando-se a filiação partidária. Os candidatos deveriam ainda ser indicados por “no mínimo uma associação com sede no município, legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano da data de inscrição do candidato, comprovada por registro em cartório” e, “cumulativamente”, “por no mínimo 100 cidadãos moradores do território da respectiva Subprefeitura, em lista assinada com a indicação do número do respectivo título de eleitor e endereço” (art. 13, incisos I e II).

Como se pode perceber, o PL nº 01/01 estabeleceu uma fórmula bastante complexa e com requisitos exigentes, por assim dizer, para as candidaturas.

Cabe oportunamente um breve exame sobre o processo de formulação desse PL, pois dele que se originou a lei aprovada no governo Marta. Na Justificativa dele a Mesa da Câmara esclarece que o projeto, na verdade, foi originalmente apresentado pelo Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA-USP), como se encontra registrado: “A Mesa da Câmara recebeu, em janeiro, do Instituto de Estudos Avançados da USP projeto de lei regulamentando a criação do Conselho de Representantes, para efeito de tramitação” (Justificativa ao PL nº 01/01, s/p.).

Na verdade, o substancial da proposta da Justificativa também foi redigido pelo próprio IEA-USP como se depreende de sua leitura. Aludindo aos princípios normativos da LOM, argumenta-se nela: “tornou-se impostergável uma descentralização administrativa mais completa

e efetiva do que a propiciada pelas atuais Administrações Regionais, bem como uma ampliação da representação dos cidadãos no governo da cidade” (*ibidem*). Salienta ainda: “foi face a essas constatações que o Instituto de Estudos Avançados da USP tomou a iniciativa de elaborar os Projetos de Lei [...] como uma contribuição para que não se frustrem as expectativas da população do Município, no referente à criação das Subprefeituras e dos Conselhos de Representantes” (*ibidem*)⁶⁸.

Sendo comedida a Justificativa, nela seus signatários clarificam que a intenção com a apresentação do PL não seria a de que fosse assumido, na íntegra, pelo poder público, pois seria salutar, reconhecem, que outros projetos, emendas ou substitutivos fossem apresentados para melhorar ou qualificar a proposta inicial. O que pretendiam, nas palavras registradas no documento, era “tão simplesmente propiciar o início imediato das deliberações sobre essas duas matérias, no foro legítimo para essas deliberações, como nos parece possível e recomendável para que se atenda efetivamente a esse anseio da população paulistana”.

Os autores do PL nº 01/01 e da sua Justificativa, o IEA-USP, explicam que o projeto foi elaborado

depois de ouvirmos aos Vereadores que já apresentaram projetos nesse sentido, assim como as propostas de institutos partidários e da Secretaria Municipal de Planejamento, e procurarmos identificar os pontos de consenso neles existentes e aqueles para os quais será necessário fazer escolhas. Ouvimos igualmente um número significativo de entidades e organizações sociais que atuam de forma descentralizada em São Paulo, bem como Conselhos Municipais e Estaduais e organismos do Governo do Estado e Federais que prestam serviços à população adotando diferentes formas de territorialização de suas atividades. Mas a deliberação da Câmara passará necessariamente pelo exame dos demais projetos sobre Conselhos de Representantes a ela já apresentados ou que venham a ser apresentados pelos Srs. Vereadores, bem como pelo exame dos projetos sobre subprefeituras que venham a ser encaminhados pelo Executivo. (Justificativa ao PL nº 01/01)

Este trecho acaba por revelar que o projeto foi baseado, segundo seus autores, em múltiplos diálogos, provavelmente, inclusive com os autores de PLs aqui apresentados anteriormente, o que desvela aspectos da dinâmica pluripartidária mencionada anteriormente e da dinâmica partidária-societal.

O registro de Gohn, em livro publicado em 2001, mesmo que pontual, capta parte dessa dinâmica e dessa pluralidade. Diz a autora,

⁶⁸ O IEA-USP comenta na Justificativa que conjuntamente com o PL dos CRs apresentou também outro projeto para a criação das subprefeituras. Este último, porém, não é objetivo de análise no presente estudo. Como lembra corretamente a Justificativa, segundo determinou a LOM, “a implementação das subprefeituras e dos Conselhos de Representantes, com as atribuições que ela mesma definiu, dependeriam de leis específicas, de iniciativa exclusiva do Executivo quanto às subprefeituras e de iniciativa exclusiva do Legislativo quanto aos Conselhos de Representantes” (Justificativa ao PL nº 01/01, s/p.)

em 2000, o tema do conselho de representantes voltou à pauta do debate paulistano. Todos passaram a discutir e propor projetos de lei à Câmara Municipal no sentido de regulamentar os CRs. O Cepam, o Instituto de Estudos Avançados da USP (IEA/USP), a PUC, a FGV, o Instituto Florestan Fernandes, parlamentares, administradores públicos e muitos outros criaram grupos de estudos e formularam propostas. [...] O IEA/USP, em um de seus debates, listou as principais questões sobre os CRs, que iam de uma melhor definição de seu caráter e natureza a pontos relativos aos seu funcionamento, em termos de estrutura, composição, atribuições, forma de provimento, tempo de mandato, número de membros, frequência das reuniões, horários de funcionamento, modo de funcionamento interno, prazos, etapas e critérios de implantação etc. Em janeiro de 2001, a comissão da USP apresentou uma proposta de CRs à Câmara dos Vereadores de São Paulo. (Gohn, 2001, p. 81-2)

Também a arquiteta-urbanista M. Lucia Refinetti Martins trata do assunto igualmente de forma breve, em uma nota de rodapé a qual vale aqui ser reproduzida. Lembrando a autora que naquela época já havia vários projetos de lei na Câmara visando a regulamentação dos CRs, anota:

Entre eles se encontra o PL nº1 de 2001, apresentado pela Mesa da Câmara a partir de proposta oferecida como contribuição pelo IEA. Os estudos foram desenvolvidos por Grupo de Estudos no IEA, incluindo especialistas e professores da USP, FGV e PUC. Ouvindo entidades da sociedade civil e organismos municipais e estaduais cuja atuação ou base de representação tem referência territorial, o grupo elaborou a proposta, sob forma de projeto de lei acabado, oferecendo-o à Mesa da Câmara, como produto de debate na sociedade e trabalho técnico. (Martins, 2003, p. 186, nota 4)

Com efeito, o PL nº 01/01 foi apresentado *formalmente* em 6 de fevereiro de 2001 pela *Mesa da Câmara*, depois de acatada a proposta do *IEA-USP*. Em 30 de julho de 2004 foi sancionada pela então prefeita Marta Suplicy a Lei nº 13.881, com seus 24 artigos, originária, pela sua tramitação formal, do citado PL da Mesa da Câmara/IEA-USP. Porém, não sem antes ter enfrentado, nesses três anos que separaram a apresentação e a sanção, modificações em processo de tramitação. Ao PL original foi apresentado, em Plenário, um Projeto Substitutivo assinado pelas Lideranças Partidárias, o qual, ao final, deu a redação da Lei enfim aprovada⁶⁹. Assinaram o Projeto Substitutivo as Lideranças do PC do B, do PL, do PDT, do PSDB, do PFL, do PSB, do PT, do PMDB, do PRONA, do PPS, do PTB e do PP (Substitutivo nº 02 ao PL 01/01), cujas modificações propostas encontram-se encravadas na letra da Lei aprovada, a serem brevemente examinadas nesse momento.

Assim como a maioria dos PLs anteriores, a Lei nº 13.881/04 estabeleceu o tempo de mandato de 2 anos, com a possibilidade de apenas uma reeleição consecutiva (art. 15º § 1º). Seria

⁶⁹ No processo de tramitação do PL nº 01/01 foram apresentados 2 Projetos Substitutivos (PS) – além do já citado, apresentou outro o vereador Eliseo Gabriel – e duas emendas – apresentadas pelo vereador Carlos Neder. A tramitação do PL pode ser conferida neste link: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/scripts/?IsisScript=iah.xis&lang=pt&format=detalhado.pft&base=proje&form=A&nextAction=search&indexSearch=^nTw^ITodos%20os%20campos&exprSearch=P=PL12001>. Último acesso: 18/07/2016

27 o número de membros de cada colegiado, sendo que 1/3 (um terço) destas vagas seriam destinadas ao preenchimento pelos “partidos políticos com representação na Câmara Municipal” (art. 4º), observada a proporcionalidade de cada partido na data da diplomação dos vereadores eleitos no pleito antecedente (art. 4º, § 3º). Resguardada esta norma, esses 9 representantes dos partidos seriam “eleitos pelos diretórios zonais do respectivo partido político na área de abrangência da subprefeitura ou, na sua falta, pelo diretório municipal” (*idem*, art. 5º). Poderiam concorrer a essas vagas os filiados aos respectivos partidos que atendessem as condições de “(i) ser residente ou domiciliado na área da Subprefeitura, (ii) integrar relação econômica, na área da Subprefeitura, como empregado, empregador ou autônomo, independentemente de vínculo formal; ou (iii) pertencer a qualquer conselho, organização não-governamental ou outras entidades com endereço na área da Subprefeitura, desde que possuam, no mínimo, 1 (um) ano de existência” (*idem*, art. 5º, inciso III).

As demais 18 vagas seriam destinadas a todos que, sendo maiores de idade (art. 6º, § 3º), não estejam exercendo mandato parlamentar, ocupando vaga em cargo comissionado e que não tenha concorrido a mandato parlamentar nos últimos 2 anos (art. 13), a serem eleitos por votação universal, direta, secreta e facultativa.

Competiriam ao colegiado, formado pelos 27 membros eleitos nas condições estabelecidas, as seguintes atribuições, dentre outras⁷⁰: “participar, em nível local, da fiscalização da execução

⁷⁰ As outras atribuições elencadas no art. 9º da Lei nº 13.8881 são as seguintes: “I - elaborar o seu Regimento Interno de trabalho, observadas as disposições desta lei; II - enviar à Câmara Municipal, particularmente à Comissão de Finanças e Orçamento, parecer sobre o Plano Plurianual (a cada 4 anos), a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária e a Prestação de Contas Anual do Poder Executivo, inclusive quanto à efetividade dos resultados alcançados com base nas metas estipuladas no processo de planejamento orçamentário; III - estabelecer formas de articulação com os demais Conselhos de Representantes e diversos Conselhos e Fóruns representativos da região sem exercer relação de dependência ou subordinação entre os mesmos e o Conselho de Representantes; IV - contribuir para que os procedimentos da Subprefeitura, das obras e dos serviços municipais tenham gestão transparente, sem discriminação e com qualidade de resultado, sugerindo e proporcionando medidas de controle dos cidadãos das ações municipais na área de ação da Subprefeitura, em especial as de regulação de uso e ocupação do solo e de contratação de serviços e obras; V - acompanhar, de forma integrada com os demais representantes da população em fóruns democráticos instituídos para este fim, a adequação da aplicação das dotações orçamentárias nos serviços e órgãos na área de sua abrangência; VI - zelar pela aplicação das leis urbanísticas, em especial as relativas ao Plano Diretor, Estatuto da Cidade, uso e ocupação do solo e legislação ambiental; VII - acompanhar a implementação e a aplicação do Plano Anual de Metas da Subprefeitura; VIII - debater e apresentar sugestões para o Plano Diretor da cidade, bem como para os planos diretores da região, distritos e bairros, e de operações urbanas na área de sua abrangência; [...] X - opinar na cessão e tombamento de bens na área da Subprefeitura; XI - organizar pré-conferências regionais preparatórias para a Conferência Municipal dos Conselhos de Representantes; [...] XVI - encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal, a respeito de questões relacionadas com o interesse da população local” (Lei nº 13.881/04, art. 9). A Lei aprovada prevê ainda que os CRs possam apresentar sugestões de políticas públicas, reivindicações e denúncias ao Poder Público Municipal e discutir e propiciar formas de articulação dos Conselhos de Representantes da cidade e sua relação com o Poder Público Municipal e realizar uma Conferência Municipal anual a qual congregaria os Conselhos de todas as subprefeituras com o objetivo de discutir problemas do Município e propostas para sua solução. Determina que os Conselhos deverão dar transparência aos seus atos que deverão ser tornados públicos por meio de quadros afixados nas sedes das subprefeituras com os relatórios de despesas e de trabalhos realizados durante o ano (art. 24). Destaque-se ainda que está previsto que as reuniões sejam públicas (arts. 1º, § 1º, e 19) e abertas à população e que “uma vez por mês, e sempre que solicitado, o conselho deverá ouvir em plenária associações, movimentos sociais, outros conselhos e organizações não governamentais” (art. 19, § único).

orçamentária e dos demais atos da administração municipal”; “opinar sobre projetos que gerem impacto urbanístico e ambiental significativo na região da Subprefeitura a seu critério, ou por solicitação do Executivo ou de pelo menos um terço dos vereadores da Câmara Municipal”; “participar da elaboração da proposta orçamentária da Subprefeitura”; “participar, em nível local, do processo de planejamento municipal e, em especial, da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal” (Lei nº 13.881/04, art. 9).

Como se pode conferir, no que concerne às diretrizes gerais da lei aprovada elas não destoam do que fora proposto ao longo do tempo através dos demais PLs. Frise-se que giram em torno da noção de “planejamento municipal” ou “local”, que, na verdade, é o princípio fundamental estabelecido desde a LOM (arts. 54 e 55). No entanto, a legislação regulamentadora desse princípio acaba por não estabelecer cláusulas vinculantes, o que acabou por não deixar absolutamente claro (ou deixar em aberto) quais seriam as atribuições mais específicas dos conselhos distritais. Já em relação à composição houve grandes modificações em relação ao PL original proposto, do IEA-USP, na verdade, pode-se falar em distorção ou desvirtuamento, como na avaliação posterior de alguns ativistas, conforme será discutido.

Seja como for, após a longa espera de mais de uma década, o CR foi aprovado e regulamentado nos termos ora demonstrados. Seria possível dizer que foi aprovado a duras penas e não implementado.

3.2 A APROVAÇÃO DA LEI Nº 13.881/04 NO GOVERNO MARTA SUPPLY. CONSENSOS E RESISTÊNCIAS PLURIPARTIDÁRIAS

Com a flagrante crise das Administrações Regionais, nos anos 1990, intensificada pelas indeléveis marcas de corrupção no final do governo Celso Pitta, a discussão sobre a descentralização e a criação das subprefeituras tornou-se imperativa nos debates entre os candidatos às eleições municipais de 2000.

Em um seminário denominado *São Paulo, iniciando um novo milênio – Dez anos da elaboração da Lei Orgânica do Município*, ocorrido em abril daquele ano, foram convidados para debater e apresentar suas propostas eleitorais três dentre os principais candidatos à prefeitura – Marta Suplicy (PT), Geraldo Alekmin (PSDB) e Luiza Erundina (PSB). Foi consensual entre eles, naquela ocasião – como relatado no livro *Gestão Municipal: Descentralização e participação*

*popular*⁷¹, organizado por Adolfo Ignacio Calderón e Vera Chaia (2002) –, a necessidade de se repensar o modelo de ARs criando novas estruturas descentralizadas, as subprefeituras, para que se fizesse cumprir a LOM, pois até então não o estava sendo, conforme a avaliação geral e consensual (Suplicy, 2002; Alckmin, 2002; Erundina, 2002).

O cientista político Cláudio Couto (2002), debatedor e comentarista das falas dos três candidatos no evento, ressaltou esse aspecto:

O tema das subprefeituras esteve presente na exposição de cada um dos candidatos; *todos eles foram unânimes em afirmar que as subprefeituras serão uma prioridade, caso sejam eleitos*. Esta unanimidade se explica também pelo fato de que as subprefeituras foram uma bandeira levantada, na época da elaboração da lei orgânica, tanto pelo PSDB como pelo PT e outros partidos de esquerda. (Couto, 2002, p. 134, grifo nosso)

Naturalmente, as falas não se limitaram a este ponto; foram apresentadas diversas outras propostas sobre vários temas, mas aqui nos limitamos a ele, que, além de ser o que mais interessa para o presente estudo, teve grande relevância no debate – ao ponto de também ter sido ressaltado por outro debatedor, o jornalista Cláudio Augusto. Apontou ele na ocasião: “existe uma concordância entre os três expositores em relação à premência, à alta necessidade de descentralizar a gestão da cidade e de colocar em prática as determinações legais da Lei Orgânica” (Augusto, 2002, p. 123). Continua argumentando o jornalista: “é fácil falar e discursar a favor da descentralização”; e sentencia: “diante disto, a minha preocupação principal diz respeito a como será realizada, na prática, essa descentralização. Talvez aí possa-se encontrar diferenças entre as três propostas apresentadas” (*ibidem*). Encaminhando a elaboração de questões para os candidatos responderem, acrescenta Augusto: “acredito que uma questão polêmica diz respeito aos chamados conselhos de representantes. Como serão escolhidos seus membros? Eleição? Indicação?”⁷², e logo

⁷¹ Na *Introdução* do livro, Calderón e Chaia (2002) esclarecem que ele é “resultado” do supracitado Seminário, “que envolveu pesquisadores, parlamentares, jornalistas e cidadãos paulistanos preocupados com o aprimoramento de nossas instituições democráticas e com a criação de novas formas de gestão municipal” e que “distante de ser um livro estritamente acadêmico, com uma linguagem clara e acessível [*o livro*] se propõe apresentar aos cidadãos preocupados com os rumos que seguem as administrações das nossas cidades as principais questões que urgem serem incluídas na agenda pública da cidade, visando ao aperfeiçoamento da democracia local, e a eficiência, eficácia e efetividade da administração municipal” (Calderón e Chaia, 2002, p. 19-20). Esta nota é importante para a compreensão do debate que se seguirá no texto.

⁷² Neste momento de sua arguição, o jornalista expressa sua opinião sobre o assunto, e que depois será contraposta pela de Claudio Couto. Vale conferir também este debate. Diz Augusto: “Se for eleição, penso que talvez não seja positivo para a cidade. Quando se pensa nos conselhos de representantes, deve-se levar em conta a opinião do cidadão médio [...]. Nos poucos conselhos de representação popular que existem em São Paulo, percebe-se um peso muito grande exercido por militantes do Partido dos Trabalhadores, coisa que é comum com as pessoas que militam nos movimentos populares. Tenho a impressão de que se deixar reproduzir a estrutura que predomina nos conselhos hoje existentes, os conselhos de representantes estão dominados por pessoas filiadas ao PT ou por outro partido progressista; desta forma teremos uma representação desequilibrada, porque a opinião do militante do PT, do PSB ou do PSDB, ou seja de que partido for, não representa necessariamente a média da opinião das pessoas que vivem em uma determinada subprefeitura” (Augusto, 2002, p. 124). Contrapondo esta visão, argumentou Cláudio Couto: “Quanto à eleição para os conselhos de representantes, ao contrário do que foi apontado pelo jornalista Cláudio Augusto, acredito que é ilusório pensar que, a partir do momento em que se institucionalizarem os conselhos de representantes, a lógica de composição existente nos outros conselhos municipais, isto é, a predominância de militantes petistas ou de outros partidos de esquerda, irá

depois questiona de forma mais direta: “uma primeira questão que levanto para os três candidatos: o que pensam sobre a composição dos conselhos de representantes?” (*idem*, p. 124).

Antes de conferir as falas dos candidatos, desde já se aponta que se depreende das intervenções que para “fazer-se cumprir a LOM”, para usarmos os termos do debate, não só a criação das subprefeituras apresentou-se como “unanimidade”, naquela ocasião, mas também a criação dos Conselhos de Representantes foi consensual, embora com divergências de concepções, como ficou evidente nas falas e respostas às perguntas dos debatedores.

A questão das subprefeituras e dos conselhos de representantes foi um dos primeiros pontos destacados na fala da ex-prefeita e então candidata Luiza Erundina (PSB). Disse ela: “Na época da nossa gestão [1989-1992] tomamos a iniciativa de mandar à Câmara Municipal um projeto de lei criando as subprefeituras e o conselho de representantes, mas nem sequer chegou a ser discutido pelo Legislativo Municipal” (Erundina, 2002, p. 105). E avaliou: “tenho certeza de que se tivéssemos implantado as subprefeituras, os conselhos de representantes – eleitos diretamente pela população – os mecanismos de participação popular, nossa cidade estaria em situação muito melhor” (*idem*, p. 106). Depois de tratar de diversos pontos referentes à gestão da cidade, mais tarde em sua fala, retornou ao ponto:

Convém deixar claro que a criação das subprefeituras e dos conselhos de representantes não foi aprovada durante minha gestão porque não tínhamos maioria na Câmara, pois não comprávamos apoio de vereador. Não compramos vereador e nem fizemos tráfico de influência na Câmara Municipal de São Paulo. Por isso não conseguimos a maioria, nem para aprovar as subprefeituras, os conselhos de representantes, e o plano diretor. (Erundina, 2002, p. 108)

Além desse esclarecimento, em outros momentos da sua fala, Luiza Erundina apresentou sua proposta em relação às subprefeituras e aos conselhos:

[...] o principal problema de São Paulo é de gestão. Se conseguirmos resolvê-lo, certamente saídas serão encontradas para a solução dos outros problemas, sendo fundamental a efetiva participação da sociedade civil. Estamos falando da criação de subprefeituras, da implantação de um método de gestão em que o poder se coloca diretamente nas mãos dos cidadãos e das cidadãs. Não se trata apenas de substituir o nome de administração regional por subprefeitura; substituir o nome de administrador regional por subprefeito. Trata-se, isto sim, de uma mudança essencial na gestão da cidade com a descentralização das competências e responsabilidades.

continuar. Da mesma forma como os partidos se organizam para disputar o Legislativo ou Executivo municipal, eles também vão se organizar para ocupar espaços no conselho de representantes. Por este motivo, acredito que não há necessidade de ficarmos discutindo se os conselhos serão partidarizados ou não; a questão principal que deverá ser aprofundada, diz respeito aos critérios para o processo eleitoral. Tenho a convicção de que se realmente o conselho de representantes se tornar um espaço de poder efetivo, os partidos se organizarão para preenche-lo. Observe-se bem, estou falando de espaço como poder efetivo. Acredito que a criação destes espaços será um incentivo não somente para a participação do cidadão comum, das associações de moradores e dos sindicatos, mas também, e principalmente, para a participação dos partidos políticos” (Couto, 2002, p. 135).

Esse método de gestão supõe a divisão do poder na cidade; atribuição de funções aos subprefeitos, aos conselhos de representantes e aos cidadãos que passarão a participar, controlar e fiscalizar diretamente a gestão da instância de poder que será a subprefeitura. [...] Nossa proposta é reduzir o núcleo central de poder, que são as secretarias, e delegar, colocar esse poder nas mãos dos subprefeitos, dos conselhos de representantes. E mais, o subprefeito terá que ser escolhido de comum acordo entre o prefeito e a população da subprefeitura. Para tanto, a proposta de lista tríplice deve ser submetida ao prefeito, que escolherá um nome para assumir o cargo de subprefeito. Assim, a escolha do subprefeito será de responsabilidade do prefeito ou prefeita e da comunidade. (Erundina, 2002, p. 107-8)

No momento do debate, em resposta ao jornalista Claudio Augusto, Erundina procura clarificar mais a proposta:

Quanto aos conselhos de representantes, está previsto na LOM que serão criados pela Câmara dos Vereadores, através de lei municipal que definirá os procedimentos a serem adotados na escolha dos conselheiros em cada subprefeitura. Devemos radicalizar na democracia. Em uma sociedade plural, heterogênea como a nossa, é preciso admitir que a democracia supõe disputa entre as forças políticas que compõem o conselho de representantes em cada subprefeitura. É justo que a comunidade participe da escolha do subprefeito, indicando lista tríplice dentre os membros do conselho para que o prefeito ou a prefeita escolha o subprefeito. Desta forma se estabelece corresponsabilidade na escolha. Se o subprefeito não tiver um bom desempenho ou não corresponder à confiança da população, a própria comunidade poderá substituí-lo de comum acordo com o prefeito. (Luiza Erundina *apud* Augusto, 2002, p. 128-9)

Por seu turno, a candidata Marta Suplicy (2000) declarou sobre o tema:

São dois os pontos principais tratados na legislação em questão [a LOM] e que ainda não conseguiram ser implantados: a descentralização administrativa, que é fundamental, e a participação popular, que nos dois governos que seguiram à gestão do PT foi totalmente boicotada. Hoje o cidadão ou cidadã não tem a quem se dirigir, não tem com quem reclamar, há uma grande falta de diálogo, inexistem canais de comunicação. (Suplicy, 2002, p. 114)

[...] Um dos aspectos técnicos e polêmicos existentes em torno das subprefeituras diz respeito à forma como deverá ser escolhido o subprefeito. Particularmente, entendo que a nomeação do subprefeito é uma atribuição da prefeita ou do prefeito. Se eu for eleita quero ter a responsabilidade pelo governo desta cidade. Pode-se até pensar em uma lista tríplice enviada pela prefeita ou pelo prefeito, referendada ou não, pelo conselho de representantes, mas o governo é de responsabilidade de quem for eleito como prefeito ou prefeita da cidade. A prefeitura tem que ter um núcleo de gestão centralizado que vai decidir a política pública da cidade, que vai ser executada com autonomia e orçamento próprio nas subprefeituras. O subprefeito terá *status* de secretário e participará deste núcleo que definirá as políticas públicas que serão executadas para a cidade. (*idem*, p. 117)

[...] O conselho de representantes terá uma função muito clara e específica, como é a fiscalização. Por meio da atuação dos cidadãos acabará a influência do vereador para conseguir “favores especiais” nos bens e serviços públicos. Todo tipo de corrupção ou tráfico de influência deverá acabar. Temos que limpar esta cidade com muita creolina e força de vontade.

[...] por meio dos conselhos de representantes a população poderá controlar a forma de atuação da administração pública e de seus funcionários, principalmente dos fiscais, categoria profissional envolvida cada vez mais em escândalos de corrupção. A população terá poder de controlar cada passo do subprefeito, cada passo da prefeita ou do prefeito. (Suplicy, p. 118-9)

No debate, em resposta às provocações dos comentaristas, Suplicy reforçou:

Reafirmo a minha crença de que a subprefeitura é de responsabilidade de quem for eleito. As cobranças não serão dirigidas ao subprefeito, mas a quem for eleito ou eleita prefeito ou prefeita desta cidade. Por esse motivo, considero que os subprefeitos deverão ser nomeados pelo prefeito ou prefeita. Até se poderia estudar uma lista triíplice para que fosse referendada pelo conselho de representantes, mas a responsabilidade final na escolha seria do prefeito. Parece-me um risco muito grande e uma irresponsabilidade permitir que sejam eleitas pessoas com péssimos antecedentes políticos, mas com força política suficiente para se eleger, ou eleger alguém próximo, como subprefeito. Estou falando de pessoas que, sem dúvida alguma, comprometeriam a gestão do Partido dos Trabalhadores, caso sejam eleitos. (Marta Suplicy *apud* Augusto, 2002, p. 129)

Por fim, o também candidato Geraldo Alckmin (2000) igualmente apresentou seu ponto de vista, de certa forma resgatando um pouco o histórico das subprefeituras:

São Paulo [...] precisa ter mecanismos descentralizadores que possibilitem a participação da comunidade. Nesse sentido, as subprefeituras e o Conselho de Representantes são mecanismos fundamentais para uma gestão mais democrática e mais participativa da cidade. Aliás, em 1988, Franco Montoro, grande defensor da participação popular e da descentralização, através do Instituto Brasileiro de Estudos e Ação Comunitária (Ibeac), apresentou uma proposta de criação das subprefeituras e dos conselhos de representantes. Ele propunha que a cidade fosse dividida em 35 subprefeituras, equivalente às 35 zonas eleitorais estabelecidas, naquela ocasião, pelo Tribunal Eleitoral; isso acabou não saindo do papel, mas atualmente é fundamental na nossa proposta de governo. É nossa plataforma de governo extinguir as atuais administrações regionais, não somente trocando o nome, mas implantando uma proposta realmente descentralizadora e participativa. Pretendemos, ainda, extinguir a Secretaria das Administrações Regionais, subordinar o subprefeito diretamente ao prefeito para que não existam instâncias intermediárias, e criar os conselhos de representantes com atribuições definidas e claras no sentido da participação no planejamento local, no plano diretor, no plano plurianual, no orçamento anual, na execução orçamentária e na fiscalização.

Acredito que hoje a única maneira de superar as dificuldades que o próximo prefeito terá que enfrentar é governar juntos – até porque, quando se governa com canais permanentes de comunicação com a sociedade, erra-se menos e acerta-se mais. Portanto, a descentralização é um caminho importante, inclusive nas estratégias de desenvolvimento econômico local. (Alckmin, 2002, p. 99-100)

Instado a esclarecer melhor sua proposta, tergiversou Alckmin, em resposta a Augusto (2002), sem assumir uma postura definitiva:

Em relação à questão do conselho de representantes, gostaria de lembrar que a Lei Orgânica do Município diz que os conselheiros serão eleitos na forma a ser estabelecida pela legislação, ou seja, quem vai determinar é a lei. Se a lei determinar que a eleição deverá ser feita por meio do voto direto, facultativo, resta questionar-se sobre a viabilidade. Até que ponto a justiça eleitoral poderá assumir a responsabilidade de um processo eleitoral que envolverá, por exemplo, 27 subprefeituras, cada uma com aproximadamente 400 mil habitantes? A meu ver, como a justiça eleitoral é regida por lei federal, provavelmente não vai aceitar assumir a responsabilidade desse processo eleitoral. Desta forma, se deverá pensar em outros mecanismos, talvez nas entidades e instituições da sociedade civil organizada. Pessoalmente, não posso assumir aqui nenhuma postura definitiva, nem comprometer-me com algo sobre o que não tenho convicção ou certeza de que posso fazer. (Geraldo Alckmin, *apud* Augusto, 2002, p. 131-2)

Como se depreende, foi consensual entre os três principais candidatos presentes no evento a necessidade de implantação das subprefeituras e a proposta de se criar os Conselhos de

Representantes, embora com concepções divergentes entre eles, assim como também foram diferenciados os diversos projetos de leis apresentados ao longo do tempo pós-LOM, examinados na seção anterior.

O consenso no debate público entre os três candidatos reflete e reforça a ideia de uma dinâmica pluripartidária em relação às proposições de criação dos conselhos nas subprefeituras. Não obstante, as resistências para a criação destes órgãos também transpassaram os diversos partidos, conforme o que segue.

Saindo a *Coligação Muda São Paulo* (PT-PCdoB), de Marta Suplicy, vitoriosa das eleições de 2000, seu Programa de Governo, denominado *São Paulo vai dar a volta por cima*, trazia entre seus primeiros pontos⁷³ a criação das subprefeituras e dos Conselhos de Representantes (*Coligação Muda São Paulo*, 2000; Grin, 2011, 2013 e 2015). Aliás, convém mencionar que o primeiro ponto do Programa era o compromisso da implementação do Orçamento Participativo (*Coligação Muda São Paulo*, 2000; Sánchez, 2003).

Tal Programa foi elaborado, em grande medida, no interior do então recém-criado Instituto Florestan Fernandes (IFF), construído justamente para abrigar as discussões e formulações de propostas em torno de uma eventual gestão petista e coordenado posteriormente por Felix Sánchez, que também foi o coordenador do OP (Sánchez, 2016, entrevista concedida ao autor). A própria Marta Suplicy (2002, p. 114), em sua fala no supracitado Seminário, em 2000, em determinado momento ressaltou: “no Instituto Florestan Fernandes discutimos uma série de temas importantes para a gestão da cidade”.

Em relação às subprefeituras e aos Conselhos, as discussões e propostas do Instituto foram registradas, para além do próprio Programa de Governo, em outros lugares, como no texto *Sobre o futuro da Cidade de São Paulo: Descentralização e Participação*, produzido pela área temática *Gestão, Participação e Cidadania* e publicado sob a assinatura de Caccia Bava⁷⁴. Registra o sociólogo: “com o conceito já elaborado e apresentado no Programa de Governo, o projeto de criação das subprefeituras [...] começou a ser discutido já nos primeiros dias da nova gestão”

⁷³ Segundo Felix Sánchez, em artigo de 2003, “nas formulações do programa de governo do PT na campanha de 2000, o Orçamento Participativo era definido como ‘[...] um processo de democracia direta, voluntária e universal em que a população pode discutir e decidir sobre o orçamento público e o investimento em políticas públicas. O Orçamento Participativo combina democracia direta com democracia representativa (*Coligação Muda São Paulo*, 2000, p. 4)”. (Sánchez, 2003, p. 166)

⁷⁴ Em nota explicativa no início de seu texto, Caccia Bava esclareceu: “Este texto é um documento de trabalho elaborado pela área temática ‘Gestão, Participação e Cidadania’, do Instituto Florestan Fernandes de Políticas Públicas, com a coordenação de Silvio Caccia Bava, para subsidiar o debate acerca do novo modelo de gestão da prefeitura Municipal de São Paulo sob a gestão da prefeita Marta Suplicy, do PT. Tornado público por meio do site do IFF, este documento foi elaborado por Ada Maria Junqueira, Arlete Moyses Rodrigues, Evelyn Levy, Maria Tereza Belda, Michiko Shiroma de Carvalho e Silvio Caccia Bava”.

(Caccia Bava, 2001, p. 43). Conforme já dito, para muitos as expectativas eram as de que as subprefeituras e os Conselhos de Representantes seriam implementados *pari passu*, embora com a ciência de que a iniciativa da primeira seria prerrogativa do Executivo e da segunda, privativa do Legislativo, conforme determinou a LOM.

No entanto, o que ocorreu foi que, ao passo que as subprefeituras foram aprovadas, em 2002, e a partir daí começaram a ser implementadas, os Conselhos de Representantes foram aprovados somente no último semestre do último ano do governo petista, em 2004, no apagar das luzes, por assim dizer.

Na avaliação do sociólogo José Eduardo Grin, já citado aqui em outras ocasiões, os CRs foram “abandonados” pelo governo no decurso do processo (Grin, 2011, p. 11), isto porque, segundo ele, o governo municipal “recuou na intenção de implantar o conselho de representantes para não colocar em risco sua política de alianças” (*idem*, p. 37). Para o sociólogo, com a criação das subprefeituras o governo municipal passou a “priorizar” a lógica da “vereança”, no sentido de alimentar as atávicas práticas fisiológicas. Como efeito dessa política, diz o autor, o governo recuou da implantação dos Conselhos de Representantes para se esquivar dos conflitos políticos que isso poderia gerar (*idem*, p. 10). Afirma Grin:

O governo temia que a discussão combinada das Subprefeituras e dos Conselhos travasse a votação da primeira matéria, considerada prioritária, e buscou frear esse debate. O Conselho de Representantes, peça da engrenagem política da descentralização, foi suprimido visando à obtenção de votos necessários para se aprovar as Subprefeituras. Essa dificuldade foi admitida pelo vereador Carlos Neder (PT), pois alguns vereadores condicionavam aprovar as Subprefeituras a não aprovação do Conselho de Representantes. Esta possibilidade também foi admitida pelo líder do governo, vereador José Mentor (PT). (Grin, 2013, p. 20)

O autor afirma ainda, sobre essa mesma questão vista sob outro prisma, que a criação dos CRs sofreu oposição dos vereadores daquela legislatura, “pois, como representantes eleitos não aceitavam a tese de que as suas atividades poderiam ser fiscalizadas pela sociedade local diretamente eleita” (Grin, 2011, 27).

Em consonância com as resistências dos vereadores apontadas por Grin, em uma matéria publicada na época, em novembro de 2003, a jornalista Vanessa Nakasato relata que o vereador Salim Curiati Jr. (PP) disse “que, particularmente, não gosta do projeto, mas votará a favor por respeito à sociedade civil. Para ele, o Conselho de Representantes criará mais burocracias, mais instâncias e irá onerar mais ainda a Prefeitura de São Paulo. ‘Irá atrapalhar mais do que ajudar’” (Nakasato, Folha de São Paulo, 24/10/2003). No entanto, o que a citada matéria mais destaca é o que está em seu título: “*Divergências na base governista impedem votação de Conselho de*

Representantes”; ou seja, ressalta que não é a oposição quem impede a votação do projeto, mas “[...] a própria base governista”. Nakasato narra que “A falta de acordo entre petistas e aliados tem engavetado, por quase um ano, o texto que cria o Conselho de Representantes”, e continua: “embora nenhum petista diga ser contra o projeto para não cometer um ‘suicídio político’, a base governista usa regimentos internos para impossibilitar as votações” (*ibidem*). O vereador Dalton Silvano (PSDB) explicou à jornalista: “Sempre que o projeto aparece a sessão cai por falta de quórum” (*ibidem*).

Na mesma matéria jornalística é relatado ainda que uma pesquisa feita pelo *Movimento Voto Consciente*, em fevereiro daquele ano, demonstrou que 37 dos 55 vereadores eram favoráveis aos CRs. No entanto, uma ativista entrevistada declarou: “Infelizmente, uns mentem para não decepcionar a população. Tem 37 parlamentares dizendo ser a favor, mas não há 28 para aprovar” (*ibidem*). Ela relatou também que doze cartas foram enviadas à Câmara, sendo que uma delas com assinaturas de 380 entidades civis, solicitando para que fosse votado o projeto dos CRs, no entanto, conseguiram somente agendar uma audiência pública (*ibidem*).

Demonstrando, por seu turno, a resistência do lado da oposição, Jorge Kayano, representante do *Instituto Pólis*, junto ao Comitê Pró-Conselhos de representantes, em um artigo de opinião, publicado no *Jornal do Trânsito*, em 2005, escreveu que a lei dos CRs “só foi aprovada pela Câmara em julho de 2004, depois de muita pressão e mobilização promovida pelo Comitê Pró-Conselhos de Representantes, que congrega centenas de entidades” (Kayano, *Jornal do Trânsito*, 2005). No artigo, ele relata que o projeto contava com o apoio público “e documentado” de pelo menos 8 vereadores do PSDB. No entanto, “apenas dois deles, os vereadores Ricardo Montoro e William Woo, honraram seus compromissos, votando pela aprovação da Lei 13881. Os outros 6 se ausentaram – isto é, não votaram pela aprovação, mas também não se opuseram” (*idem*).

Nessa mesma linha, em pesquisa acadêmica realizada mais ou menos na época dos acontecimentos em foco, esta resistência por parte do legislativo e a pressão pela aprovação também foi captada. Tatagiba e Teixeira (2005, p. 48) escreveram:

Nas três regiões da cidade [em que foi realizada a pesquisa], há entrevistados que acompanharam e/ou se envolveram ativamente na luta pela aprovação do Conselho de Representantes. Entretanto, boa parte da Câmara de Vereadores não se empenhou para que esse espaço se consolidasse. Os vereadores entrevistados se referem ao Conselho de Representantes apontando os riscos da criação de uma nova instância para projeção de futuros candidatos, e para representação dos moradores, e seus impactos sobre a concorrência eleitoral já tão acirrada no espaço local: “os vereadores entrevistados se referem ao Conselho de Representantes apontando os riscos da criação de uma nova instância para projeção de futuros candidatos, e para representação dos moradores, e seus impactos sobre a concorrência eleitoral já tão acirrada no espaço local”. Na fala de um dos

entrevistados, identificado como “Legislativo 4” (*sic*), “muitos vereadores diziam que o Conselho [de Representantes] ia tirar poder do vereador [...], muitos vereadores fazem exatamente este trabalho de interlocução entre o poder público e a população, e de certa forma o Conselho de Representantes iria tirar esse papel”. (Tatagiba e Teixeira, 2005, p. 48)

Outro vereador, identificado pelas autoras como “Legislativo 3” (não indicam o partido), diz:

Tem muito vereador que não gosta dessa ideia de subprefeitura e de Conselho, porque acha que vão retirar poder. Na verdade, não é isso, o poder continua sendo da Câmara, orçamento é a Câmara que vota, o Plano Diretor é a Câmara que vota, qualquer reforma importante é a Câmara. O Conselho, além de não remunerar pode representar um canal das reivindicações da população, portanto eu [o] vejo com muito bons olhos. (Tatagiba e Teixeira, 2005, p. 48-9)

De qualquer modo, em razão do recuo do governo ou da resistência de *parte do Legislativo* (convém a ênfase para afastar a possibilidade da dedução equivocada de que o Legislativo como um todo agiu assim), o fato é que se postergou a criação dos CRs.

Tais fatores provocaram não apenas uma protelação. Afetou também o próprio desenho institucional em relação ao que estava originalmente previsto no PL nº 01/01 do IEA-USP/Mesa da Câmara, como visto na seção precedente, cuja formação do colegiado seria composta por representantes da população e dos conselhos existentes na cidade. Na lei aprovada, porém, substituiu-se a representação dos conselhos existentes pela representação de filiados a partidos a serem escolhidos pelos diretórios zonais dos partidos com representação na Câmara Municipal.

Pode-se dizer, pelo exposto, que a aprovação dos Conselhos de Representantes naquela ocasião e o desenho institucional resultante foi o resultado, além das lutas de diversos atores sociais, do consenso e das resistências, ambas forças jogando numa dinâmica pluripartidária, no plano partidário institucional.

No tocando ao desenho institucional aprovado pela Lei 13.399/04, particularmente sobre “a reserva de vaga para partido político”, declarou Kayano em entrevista recente:

Foi uma concessão da base governista um terço das vagas para representação dos partidos e tal, alegadamente com o objetivo de aprovar a lei. Se não fosse isso, não seria aprovada. *O fato é que se a gente tivesse tido em algum momento a implementação disso, ficaria claro que esse terço de representação dos partidos com representação na Câmara seria piada, seria motivo de chacota, na verdade.* Mas por que acabou ficando assim? O executivo e a bancada governista achou que tinha que abrir essa possibilidade, senão [a lei] não seria aprovada. (Kayano, 2016, entrevista concedida ao autor, grifo nosso)

Mas por que, mesmo com essa avaliação negativa em relação ao desenho institucional, diversos movimentos e atores continuaram lutando pela implementação dos conselhos após serem impugnados, como será visto na seção a seguir? Explica Kayano:

Na época, os interessados na criação dos conselhos aceitaram porque acharam que logo que os conselhos passassem a funcionar, esse dispositivo iria cair. Não cairia

automaticamente, mas seria questionado de tal forma [...]. E aí o desafio seria fazer com que os conselhos funcionassem, mesmo com esse um terço de representação da Câmara, que foi chamado na época de representantes biônicos. (*idem*)

Para o bem ou para o mal, o fato é que os CRs foram aprovados com tal desenho institucional, mas não implementados na ocasião, e na sequência houve muita luta pela implementação deles.

3.2.1 A LUTA PELA IMPLEMENTAÇÃO DOS CRs PÓS-ADI

“*Em defesa dos Conselhos de Representantes junto às Subprefeituras já!*”; com esse título, em 2005, Jorge Kayano, sanitarista de longa trajetória junto aos movimentos populares de saúde e integrante do Comitê Pró-Conselho de Representantes, escreveu um artigo jornalístico, uma espécie de manifesto, cobrando que a gestão municipal, naquela altura já nas mãos de José Serra (PSDB), e a Câmara Municipal entrassem com recursos contra a Liminar do Tribunal de Justiça que suspendeu o processo eleitoral. Também para que se defendesse a competência e a legalidade da Câmara ao aprovar a Lei nº 13.8881, pois, como relatou, “fomos surpreendidos por uma decisão do Tribunal de Justiça suspendendo o processo eleitoral, atendendo a uma ação movida pelo Ministério Público” (Kayano, *Jornal do Trânsito*, 2005) – surpreendidos porque após a sanção da referida lei, em julho de 2004, havia se desencadeado normalmente as ações para a realização das eleições. “Estava tudo pronto para ser cumprida [a Lei] nas subprefeituras” (SQSP, 2005), diz uma nota veiculada no site do Sindicato dos Químicos de São Paulo – na verdade, uma *Carta Aberta do Fórum Permanente em Defesa do Conselho de Representantes*.

Como a lei previa, o processo eleitoral seria organizado por Comissões Eleitorais formadas em cada uma das subprefeituras, constituídas por cada subprefeito após a realização de audiências públicas convocadas especificamente para este fim⁷⁵. O dia da primeira eleição seria marcado para até 90 dias após a constituição dessas Comissões. Assim, como relata Kayano à época,

⁷⁵ Diz a Lei nº 13.881: Art. 7º Para a primeira eleição do Conselho de Representantes, caberá ao Subprefeito constituir, em 15 de janeiro, Comissão Eleitoral com representação dos diversos setores da sociedade, inclusive dos partidos políticos a que se refere o art. 4º desta lei, após a realização de audiência pública que convalidará a composição do Conselho, nos termos dos arts. 3º a 6º desta lei, e da Comissão Eleitoral.

§ 1º A audiência de que trata o parágrafo anterior deverá ser convocada através da Imprensa Oficial, dos meios locais de comunicação e de 2 (dois) jornais de grande circulação.

§ 2º Deverá ser lavrada ata com transcrição da audiência pública presidida pelo Subprefeito, ou pessoa por ele delegada, com parecer final quanto à ratificação da proposta de composição do primeiro Conselho de Representantes e da Comissão Eleitoral ali apresentada e debatida.

[...] Art. 11. A eleição para os membros dos Conselhos de Representantes ocorrerá sempre no mês de março. Parágrafo único. A primeira eleição deverá ocorrer em até 90 (noventa) dias após a constituição da Comissão Eleitoral a que se refere o art. 7º desta lei.

A primeira eleição para os 31 Conselhos de Representantes deveria ocorrer no próximo mês de abril. As eleições seriam conduzidas pelas Comissões Eleitorais, tiradas em audiências públicas. As 31 audiências aconteceram no dia 15 de janeiro deste ano. Mesmo com pouca divulgação, participaram cerca de 5 mil pessoas, e todas elas foram bem organizadas, contando com o apoio e a participação dos subprefeitos. (Kayano, *Jornal do Trânsito*, 2005)

No entanto, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no dia 6 de janeiro de 2005, e o Tribunal de Justiça estadual concedeu uma Liminar suspendendo o processo eleitoral no dia 10 do mesmo mês, a qual tornou-se pública no dia 20, conforme relata Kayano. “Mas, tanto o governo quanto membros do PSDB já sabiam desta liminar antes do dia 15 de janeiro, data das audiências” (*ibidem*). Assim, os fatos foram não apenas surpreendentes, mas também intrigantes, pois o processo eleitoral estaria sendo conduzido em conformidade com o previsto, inclusive com a data da realização das audiências para a escolha das Comissões eleitorais sendo respeitada. Mas “porque o Ministério Público entrou com esta Ação de Inconstitucionalidade?” (*ibidem*). Quem o teria acionado? Foram questões que ficaram pairando no ar.

Posteriormente, o MPSP teria dito que tomou a iniciativa de se debruçar sobre a lei porque ela previa que o processo eleitoral teria que ser acompanhado por este órgão (Kayano, 2016, entrevista concedida ao autor) - justificativa que, de certo modo, não esclareceu absolutamente o caso.

No entanto, para muitos, era evidente que “a participação popular incomoda os tucanos. José Serra e sua turma se escondem atrás de uma absurda decisão do ministério público para não implantar os Conselhos de Representantes nas subprefeituras” (SQSP, 2005), conforme denúncias surgidas à época.

Luciano Santos e Maurício Piragino, em artigo veiculado mais recentemente na imprensa, relembram detalhes do ocorrido. Relatam que a ADI foi

[...] promovida pelo então Procurador Geral de Justiça de São Paulo, Rodrigo Pinho. O procurador substituíra Luiz Antônio Marrey, que acabara de concluir seu mandato na Procuradoria Geral de Justiça e assumira a Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos. Esta ADIn foi acolhida pelo Tribunal de Justiça-SP que concedeu efeito liminar suspendendo a eleição e conseqüentemente os Conselhos de Representantes. (Santos e Piragino, *Carta Capital*, 2014).

De todo o modo, para Kayano (*Jornal do Trânsito*, 2005), naquela altura da organização do processo eleitoral, “o Executivo Municipal deveria ter entrado com recurso para poder retomar

Art. 12. O processo eleitoral será coordenado por uma Comissão Eleitoral Regional cuja composição deverá garantir legalidade e legitimidade ao processo, assegurada a participação do Governo, da sociedade civil e do Ministério Público.

imediatamente o processo eleitoral”. Mas, “em vez de tomarem esta providência, vários secretários municipais, entre eles o dr. Walter Feldman, da Coordenação das Subprefeituras, criticaram a Lei 13.881, dizendo que ela é inconstitucional e um *Frankenstein* político”.

O sanitarista assinalou no supracitado artigo que já nos primeiros meses da gestão Serra foram tomadas decisões “que certamente encontrariam resistências dos conselhos, e que estão apontando para um esvaziamento das subprefeituras” (*ibidem*), como ocorreu com a desativação das Coordenadorias de Saúde e de Educação, entre uma série de outras medidas como restou demonstrado no Capítulo 1 do presente estudo. Neste mesmo tom crítico, Kayano relembra também que o Orçamento Participativo não foi retomado na gestão que se iniciou em 2005, após 4 anos consecutivos de realização.

Mas, seja como for, a ADI impetrada teve em sua redação oficial por pressuposto que “não obstante o elevado intuito dos Vereadores, a inovação democrática prevista na legislação paulistana contraria preceitos da Constituição do Estado”. Ao elencar quais artigos estariam ferindo a constituição estadual e as bases teóricas da decisão, é levantado como principal argumento: “é incontroverso que [...] cabe ao Prefeito a iniciativa de normas legais que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública”. Em outras palavras registradas no mesmo documento: “é de competência privativa do Chefe do Executivo a iniciativa legislativa para a criação e disciplina dos Conselhos Municipais” (ADI 118.997.0/4-00, *mimeo*).

A este argumento central que, por si só, segundo a norma, “invalida na integralidade a Lei nº 13.881 [...], bem como os artigos 54 e 55 da Lei Orgânica”, o Procurador Geral de Justiça, Rodrigo Pinho, acrescenta outros. Primeiro, seria “a legislação [...] materialmente inconstitucional na medida em que interfere nos poderes próprios do Chefe do Executivo – a quem incumbe a direção superior da administração”, ou seja, na visão do Procurador redator da ADI, “as formas do exercício democrático são exclusivamente aquelas previstas na Constituição” (*ibidem*).

Segundo, em relação à composição do colegiado, que previa representantes dos partidos políticos, diz a peça jurídica haver também “inconstitucionalidade presente”: “pela maneira como disciplinou a composição dos Conselhos, a sua própria participação no órgão que criou [...], a Câmara [...] foi além do que dispõe a Constituição”. Continua, “criou um organismo híbrido (composto de cidadãos comuns [...] e representantes dos partidos políticos) para fins de investigação e controle dos atos do executivo, o que caracteriza [...] afronta ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes”.

Por fim (terceiro), também seria inconstitucional o parágrafo primeiro do artigo 12 da lei⁷⁶, pois a previsão de convênio com a Justiça Eleitoral para a realização das eleições configuraria “ofensa clara ao princípio da separação dos poderes” (*ibidem*). Por todos os motivos elencados, o citado Procurador solicitou “a concessão de cautela para suspensão liminar da eficácia dos dispositivos aqui impugnados” (*ibidem*) e, de imediato, houve a suspensão do processo eleitoral dos CRs.

Após isso viria uma longa e intensa batalha capitaneada por diversos atores da sociedade civil. A *Carta Aberta* do *Fórum Permanente em Defesa do Conselho de Representantes* supracitada escrita pouco após a impugnação dos CRs trazia como resolução os seguintes pontos para organização e luta em favor desses:

- 1) União das entidades com o objetivo de desenvolver ações que garantam a implantação dos Conselhos de Representantes.
- 2) Solicitar audiência com o prefeito José Serra para requerer empenho no sentido de adotar todas as medidas judiciais cabíveis para a implantação destes Conselhos.
- 3) Encaminhar ofício aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo requerendo que, quando da decisão definitiva da ação direta de inconstitucionalidade, votem no sentido de restituir a eficácia da lei 13.881/04 e dos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município.
- 4) Encaminhar ofício às bancadas dos partidos políticos que têm vereadores na Câmara Municipal, solicitando sua adesão ao Fórum Permanente em Defesa do Conselho de Representantes e que encaminhem moções ao prefeito de São Paulo, no sentido de solicitar empenho da prefeitura na defesa judicial dos Conselhos de Representantes. (SQSP, 2005)

Para além da *Carta Aberta*, na mesma toada de denúncias de retrocessos no quesito participação, outro documento foi elaborado pelo *Fórum Centro Vivo*, criticando o fim do Orçamento Participativo. Segundo o documento, um *Dossiê*, assinado por mais de uma dezena de organizações⁷⁷, apesar das críticas ao processo de funcionamento do OP, “entende-se que o papel

⁷⁶ Diz o supracitado artigo: “O Município deverá firmar convênios com a Justiça Eleitoral para viabilizar as eleições para os Conselhos de Representantes, a fim de possibilitar a utilização do sistema eletrônico de votação e apuração e a fiscalização do processo eleitoral” (Lei nº 13.881, art. 12, § 1º).

⁷⁷ “O Dossiê reúne documentos, fotos, relatos e reportagens sobre a situação de violação dos direitos humanos dos cinco principais grupos que moram ou dependem do Centro de São Paulo para sobreviver. São eles: sem-teto, catadores de material reciclado, população de rua, crianças e adolescentes em situação de rua e trabalhadores ambulantes. O dossiê começou a ser feito em agosto de 2005 e foi finalizado neste mês.

O documento já foi entregue ao prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, e deve ser encaminhado, entre outros, para o Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Governo do Estado de São Paulo, Ministério das Cidades, Fórum Urbano Mundial e ONU (Organização das Nações Unidas).

Confira a lista de entidades que participaram da realização do dossiê: Centro de Mídia Independente - Coletivo de São Paulo (CMI-SP), Central dos Movimentos Populares (CMP), Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Editora Pressa, Fórum Metropolitano de Educação Social na Rua, Frente de Lutas por Moradia (FLM), Integração Sem Posse, Movimento dos Ambulantes de São Paulo (MASP), Movimento Nacional de Luta em Defesa dos Direitos da População de Rua (MNPR), Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP).”

do governo municipal é sempre o de aperfeiçoar os mecanismos democráticos já instituídos e nunca o de simplesmente eliminá-los sem oferecer alternativas” (Portal Vermelho, 2006).

Esse *Dossiê* direcionado mais à crítica ao fim do OP, também chama a atenção para a defesa dos Conselhos de Representantes. Como se encontra registrado em uma das notícias que veiculou o documento:

Segundo o dossiê, a ação [a impugnação] representa o bloqueio de anos de luta para a instalação dos conselhos.

Em 2000, entidades governamentais e não-governamentais, sob coordenação do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP), elaboraram pré-projetos de leis propondo a criação das subprefeituras e dos conselhos de representantes na cidade de São Paulo, entregues à prefeita Marta Suplicy e à Câmara Municipal de São Paulo, respectivamente.

Em janeiro de 2001, as 31 subprefeituras foram aprovadas e sancionadas em junho de 2002 pela Câmara Municipal. “Uma intensa mobilização foi iniciada para colocar em pauta o projeto de lei, que tratava da criação e instalação dos conselhos de representantes”. Foram criados o Movimento pela Aprovação dos Conselhos e o Comitê Pró-Aprovação dos conselhos, para pressionar os vereadores a votar e aprovar o projeto de lei. “A sanção da prefeita Marta Suplicy, em 30 de Julho de 2004, resultou na lei que dispõe sobre a criação dos conselhos de representantes junto às subprefeituras da cidade de São Paulo”, afirma o documento.

As entidades passaram a trabalhar junto às comunidades das subprefeituras para o processo de implantação dos conselhos. Em janeiro de 2005, “em um processo democrático, transparente e ético, com a participação dos subprefeitos”, constituíram-se as 31 comissões eleitorais que seriam encarregadas de realizar o processo eleitoral. “Em 20 de janeiro, quando a população já se preparava para a eleição dos membros dos conselhos, convocada para o mês de abril, o Ministério Público Estadual solicitou e obteve no Tribunal de Justiça do Estado uma decisão liminar, suspendendo o processo eleitoral. (Portal Vermelho, 2006)

O *manifesto* de Kayano, a *Carta Aberta* e o *Dossiê* representam e demonstram a série de mobilizações ocorridas em defesa dos CRs que se deram no momento imediatamente após a impugnação e transcorreram ao longo dos anos posteriores. Toda essa luta pode ser sintetizada nas palavras acuradas de Santos e Piragino:

Nos anos seguintes, foram travadas sucessivas lutas no campo do judiciário: Tribunal de Justiça, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal (em andamento), tentando restabelecer as eleições, além de uma articulação política feita junto ao ex-Prefeito Gilberto Kassab, juntamente com o ex-Presidente da Câmara José Police Neto. Na Câmara Municipal, foi criada uma Frente Parlamentar Pró Conselho de Representantes, com participação da sociedade civil (inérito assento da sociedade civil em Frente Parlamentar), presidida pelo Vereador Antônio Donato e com apoio de 27 vereadores. O objetivo era viabilizar o Conselho por iniciativa do Poder Executivo, mas infelizmente não houve nenhum avanço, por total omissão daquele Poder, que não teve interesse em construir esta relação e fortalecer o espaço da cidadania na cidade. (Santos e Piragino, Carta Capital, 2014)

Desdobrando alguns destes pontos, tem-se que com a pressão de diversas organizações da sociedade civil a Câmara Municipal de São Paulo, em 2007, entrou com um recurso junto ao STJ contra a decisão do TJ-SP; em 2010, o STJ encaminhou o recurso para o Supremo Tribunal Federal

– STF, a quem compete decidir sobre questões constitucionais – e está lá sem prazo certo para uma decisão final. Em 2009, foi constituída, através de um Projeto de Resolução, a Frente Parlamentar para a implantação dos Conselhos de Representantes (PR nº 02/2009), a qual contou com coordenação colegiada formada por quatro vereadores: Donato (PT), presidente, Floriano Pesaro (PSDB), Cláudio Fonseca (PPS) e Netinho de Paula (PCdoB), vice-presidentes - e dois integrantes da sociedade civil, “eleitos democraticamente em maio de 2009, em evento com a participação de 41 organizações. Foram escolhidos dois representantes, um titular e um suplente: Luciano Santos, do Instituto Policidadeania, e Maurício Piragino, o Xixo, da Escola de Governo”, conforme registrado em notícia veiculada naquele momento (Escola de Governo, 2012).

Nesse meio tempo, um passo importante na luta dos atores da sociedade civil foi a constituição do *Grupo de Trabalho Democracia Participativa* da Rede Nossa São Paulo (GT-DP), coordenado por Maurício Piragino (que também é diretor da Escola de Governo). A Rede Nossa São Paulo é “um movimento que reúne dezenas de organizações da sociedade civil” (Grajew, 2007). Segundo Grajew, um dos diretores e fundadores do movimento, ele nasceu a partir da constatação de que “é necessário viabilizar processos que, por sua exemplaridade, possam recuperar para a sociedade os valores do desenvolvimento sustentável, da ética e da democracia participativa” (*idem*). Utilizando-se da estratégia de “rede”, articulando-se amplamente através das ferramentas digitais (Penteado, Santos e Araújo, 2012), e inserida nas discussões em torno das plataformas e programas “cidades sustentáveis”, a Rede Nossa São Paulo foi responsável, por exemplo, por apresentar e pressionar pela aprovação do Plano de Metas no município (Emenda nº 30 à LOM; *cf.* nota 56).

Com a criação do GT-DP, o grupo passou a “reaglutinar” os atores que historicamente lutaram pelos CRs. Em entrevista concedida a este autor, relatou Piragino: “Quando se pensou no grupo a ideia era fortalecer a democracia participativa, mas principalmente discutir a democracia direta na cidade de São Paulo”. No entanto, explica:

Quando se apresentou a ideia do grupo num evento do Movimento Nossa São Paulo, se juntou rapidamente várias pessoas que eram ligadas a entidades que lutaram pelo Conselho de Representantes. Até então, eu não conhecia o que era a ideia do Conselho, a história, sua luta [...]. Como no grupo nosso teve muita gente vinculada a esse tema, eu acabei achando que o tema da democracia direta tinha que ficar para depois [...]. Aí acabamos pegando essa bandeira porque se juntou no GT-Democracia Participativa as pessoas que tinha trabalhado lá atrás por isso [referindo-se à gestão Marta]. (Piragino, 2016, entrevista concedida ao autor)

Uma dentre as muitas as ações concretas saídas desse grupo foi, ao apresentar uma Carta Compromisso através da Rede Nossa São Paulo aos dois candidatos que disputaram o segundo

turno das eleições, Gilberto Kassab e Marta Suplicy, em 2008, colocar como o primeiro entre os 10 pontos apresentados o reestabelecimento dos Conselhos de Representantes (*ibidem*). Tendo vencido a eleição, “apesar de ter se comprometido, ele [Kassab] fez um percurso absolutamente ao contrário, fez um governo centralizando os recursos” (*ibidem*).

Antes disso, ainda em 2008, já haviam apresentado, para ser juntado ao Recurso Especial (921920) no STF, um *Amicus Curiae*, peça jurídica passível de ser apresentada por entidades da sociedade nos processos de controle de constitucionalidade a serem julgados no STF. Para tanto, a Rede Nossa São Paulo, através do GT-DP promoveu um ato na Câmara para que diversas entidades assinassem o documento. Ao todo foram 21 entidades que aderiram para demonstrar “o interesse da sociedade nesse processo [...] para que os ministros que irão julgar tenham sensibilidade no processo” (Santos, 2008, entrevista concedida à Rádio Globo). Aliás, foi nesta ocasião que surgiu a ideia de se constituir a Frente Parlamentar supracitada. No *Amicus Curiae*, argumenta-se, aventando os devidos argumentos jurídico-legais, que os “Conselhos de Representantes, de maneira alguma, se sujeitam” às premissas da ADI⁷⁸.

Contando sucintamente parte de toda essa história, em artigo veiculado na imprensa, em 2014, Maurício Piragino, relembra que, depois de barrado pela Justiça,

A sociedade civil tinha dois caminhos de luta traçados estrategicamente para conseguir ter este canal de participação aberto. O primeiro era continuar a batalha jurídica e conseguir influenciar os mais altos magistrados para derrubarem a ADIN. O outro era através da sensibilização do Executivo municipal com apoio de parte do Legislativo para enviar uma nova regulamentação. (Piragino, Carta Maior, 2014)

Assim, novamente nas eleições de 2012 os Conselhos de Representantes estavam na Carta Compromisso apresentada pela Rede Nossa São Paulo aos candidatos daquele pleito.

Coincidência ou não, no Plano de Governo da campanha de Haddad dentre as propostas do “Sistema Municipal de Participação popular e Cidadã”, presente no documento, está a criação dos Conselhos de Representantes da sociedade nas subprefeituras (Programa de Governo Um Novo Tempo para São Paulo, 2012). Também no Programa de Metas, elaborado após a vitória eleitoral,

⁷⁸ No documento de mais de 20 páginas, sustentaram-se dois principais argumentos para contrapor a ADI. Primeiro: “Não há qualquer inconstitucionalidade formal nos artigos 37, §1º, 54º e 55º da Lei Orgânica do Município de São Paulo e na Lei Municipal 13.881/04, por vício de iniciativa que macule o artigo 61º, §1º, da Constituição Federal e no artigo 24º, §2º, da Constituição do Estado de São Paulo, pela possibilidade de criação dos Conselhos de Representantes por qualquer das pessoas legitimadas à iniciativa das leis, haja visto que os Conselhos de Representantes não estão adstritos à coordenação, subordinação e controle do chefe do Poder Executivo Municipal”; e segundo: “Não há qualquer inconstitucionalidade material na criação dos Conselhos de Representantes pelo Poder Legislativo, haja visto que tal instituto encontra-se sob o palio da Autonomia Política Administrativa Municipal, ex vi dos artigos 29º e 30º da Constituição Federal e são instrumentos de efetivação do controle popular, garantia fundamental insculpida nos artigos 1º, inc. II, 5º, inc. XXXIII; XXXIV e LXXIII.”

o Conselho de Representantes aparece como a Meta nº 96 na primeira versão do documento (Programa de Metas 2013-2106).

Com um histórico de pelo menos 23 anos, a contar da inserção na LOM, os conselhos das subprefeituras viriam a ser implementados no primeiro ano da gestão petista, mas não mais sob a designação “constitucional” de Conselhos de Representantes, e sim, como alternativa e em “caráter transitório”, sob a denominação de Conselhos Participativos Municipais.

3.3 A APROVAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS CPMs (2013)

Logo nos primeiros meses da gestão Haddad, em 19 de março de 2013, convocado pelo Instituto Pólis, pela Rede Nossa São Paulo (RNSP) e pela Pastoral da Fé e Política, ocorreu na Câmara Municipal um evento intitulado *Debate sobre os Desafios da Participação na Cidade de São Paulo - A Implantação dos Conselhos de Representantes (CRs), junto às Subprefeituras*, no qual secretário municipal de Governo Antônio Donato disse “que o Executivo enviará à Câmara Municipal novo projeto de lei para criar o Conselho de Representantes nas subprefeituras de São Paulo”, conforme registrado em vídeo e noticiado pelos organizadores do evento (RNSP, 2013; Instituto Pólis, 2013; Vídeo, Debate sobre os Desafios da Part... 2013). Reproduzindo a fala de Donato, registrou o *site* da RNSP: “se o problema é o vício de iniciativa, está superado. O prefeito Haddad disse que encaminhará novo projeto de lei a esta Casa. E essa lei não sairá só do Executivo, ele quer manter interlocução com esse fórum para discutir o novo projeto”, disse Donato” (RNSP, 2013).

De fato, conforme confirmaram alguns dos entrevistados, e como visto na seção anterior, um grupo de entidades e pessoas ligadas à história do CRs passou a se reunir, em torno do GT-DP, para discutir o formato (uma minuta) e a regulamentação deles. Da parte do governo, uma das pessoas que tomou a frente dos debates foi Antônia Conceição, que já havia atuado como coordenadora do conselho da saúde e em diversos outros conselhos e possui longa trajetória na área de assistência social e junto a diversos movimentos sociais e organizações na cidade. Conceição assumiu a Coordenação dos CPMs quando esses tornaram-se vinculados à Secretaria Municipal das Relações Governamentais (SMRG). Disse ela em entrevista: “quando assumi a secretaria em março, a proposta do prefeito era implementar ainda naquele ano. Então, a gente teve exatamente uma gestação: nove meses certinho e se consolidou o conselho” (Conceição, 2016, entrevista concedida ao autor).

Ocorre que em meio às discussões que estavam em andamento, de como seria possível instituir os conselhos das subprefeituras, já que eles estavam impugnados pela justiça, e antes do envio de um projeto do executivo específico para isso, o prefeito Fernando Haddad havia enviado um projeto de lei de reforma administrativa criando a Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG), a subprefeitura de Sapopemba entre outros órgãos⁷⁹. Nesse ínterim, o vereador José Pólíce Neto (PSD) propôs a criação dos conselhos distritais, denominando-os de Conselhos Participativos Municipais.

Desse modo, os CPMs não foram criados a partir de Projetos de Lei do Legislativo (haja vista a ADIN) e nem do Executivo, e sim, diferentemente de todas as tentativas anteriores (*cf.* Tabela 6), a partir de “emendas” de um vereador da oposição a um projeto de reforma da administração municipal do Executivo. As emendas do vereador foram aprovadas com a ressalva de que tais órgãos “subsistirão até que os Conselhos de Representantes (...) possam validamente existir e estarem em funcionamento” (Lei 15.764/2013, art. 35 § 2º).

Assim, embora a criação de conselhos nas subprefeituras já estivesse prevista no Plano de Metas do prefeito e, antes disto, tenha sido uma de suas promessas de campanha, formalmente e efetivamente foi o vereador Pólíce Neto quem apresentou o instrumento legal a partir do qual se criaria os CPMs. Ele propôs as emendas parlamentares de números 3 e 15 aos artigos números 34 e 35 do PL nº 237/2013 (do Executivo), que deu origem à Lei nº 15.764/2013 (lei da reforma administrativa). Nas palavras do vereador, esta foi uma forma de dar um “drible” na liminar da justiça que proibiu a criação do Conselho de Representantes. Em entrevista à imprensa na semana de lançamento dos CPMs, declarou o vereador: “Ficou claro para mim que era preciso dar um *drible* nisso. Quando a reforma administrativa do Haddad chegou aqui e nós vimos que parte do que a sociedade pedia não estava escrito, a gente propôs a emenda e aí demos o *drible*”; e explica o “drible”: “em vez de [o conselho] ser de representante, a gente deu uma nova leitura, que é para o distrito. Confortou a base jurídica da prefeitura que permitiu o prefeito sancionar” (Pólíce Neto, 2013, entrevista ao portal iG).

⁷⁹ De qualquer maneira, a lei para a qual as emendas foram aprovadas versa sobre a reforma administrativa da prefeitura, como é comum em todo início de novo mandato, criando a 32ª subprefeitura, a de Sapopemba, e várias secretarias municipais, entre as quais de “Promoção da Igualdade Racial”, de “Políticas para as Mulheres”, “Desenvolvimento Urbano”, dentre outras. Destacamos aqui que cria também a Secretaria Municipal das Relações Governamentais (SMRG), a qual passará a ser o órgão ao qual os Conselhos Participativos Municipais estarão institucionalmente vinculados. Na citada lei, o artigo 28 estabelece que: “A Secretaria Municipal de Relações Governamentais tem a seguinte estrutura: I – Gabinete do Secretário, com: a) Chefia de Gabinete; b) Assessoria Técnico-Jurídica; II – Coordenação de Assuntos Parlamentares e Administrativos; III – Coordenação de Articulação Política e Social; IV – os Conselhos Participativos Municipais.

Convém ressaltar que Pólíce Neto já havia estado anteriormente na Frente Parlamentar Pró Conselho de Representantes, denotando assim a ligação do vereador com a questão. Essas emendas em relação ao que estava sendo discutido no âmbito do GT-DP e do governo não geraram conflitos entre os atores, pois havia um “comum acordo”. Conforme explica Kayano,

O projeto que foi aprovado, foi em comum acordo. Na época, o pessoal do GT-Democracia Participativa, que é ligado à Rede Nossa São Paulo, acompanhou esse processo e eu fazia parte desse grupo e a gente teve inclusive reunião com o Pólíce na Rede, conversando sobre o projeto nos termos daquilo que o executivo estava interessado. Não havia nenhum conflito. Nada de substantivo nesse aspecto. Para o executivo era interessante que o Pólíce apoiasse porque ele de certa forma leva uma parte importante da Câmara. Ele já foi presidente e tem ascendência sobre vários vereadores e facilitou o processo de aprovação. (Kayano, 2016, entrevista concedida ao autor)

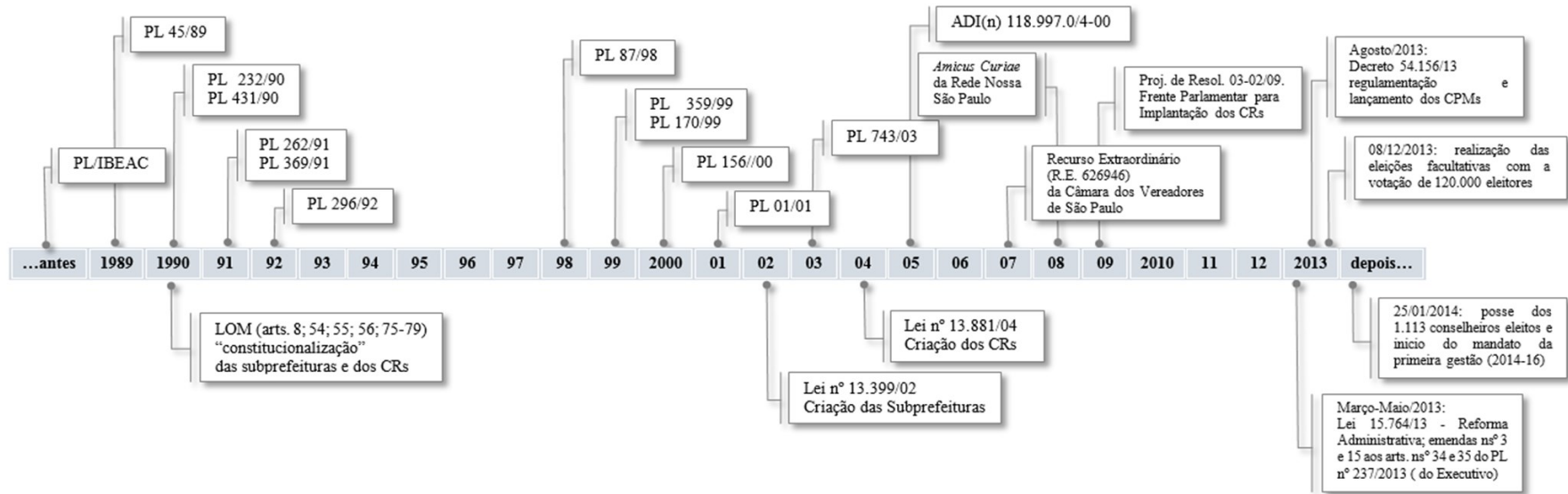
Com efeito, o fato foi que os CPMs foram aprovados na Câmara dos Vereadores juntamente com a reforma administrativa e regulamentados sem muitas resistências (ou, pelo menos, não vieram a público), contrastando com o que havia ocorrido em momentos anteriores. Na verdade, o processo de tramitação foi bastante agilizado, conforme indicado acima nas palavras de Conceição. Mas também porque, mais uma vez esclarece com propriedade Kayano,

O objetivo principal não era criar os conselhos. Era criar as quatro secretarias, reformar e instalar a CGM, controladoria do município, e a subprefeitura de Sapopemba. De contrabando criou-se os Conselhos Participativos. [A lei] foi aprovada rapidamente porque criava muitos cargos e atendia tanto aos interesses do executivo quanto do legislativo (*idem*).

As emendas foram propostas em abril, a lei foi aprovada em maio; o lançamento dos CPMs, já com seus decretos de regulamentação em vigor, cuja minuta foi elaborada no âmbito do GT-DP e pelos atores que estavam em seu entorno, ocorreu em agosto, e em dezembro já ocorreriam as eleições para a primeira gestão (2014-2016).

Uma sinopse dos principais eventos institucionais associados ao histórico dos CPMs, organizada de forma cronológica, pode ser conferida no Esquema abaixo.

ESQUEMA 1. CRONOLOGIA DOS PRINCIPAIS EVENTOS INSTITUCIONAIS ASSOCIADOS AO HISTÓRICO DOS CPMs



Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir de fontes diversas.

Para finalizar, vale lembrar que em meio a esse processo ocorreram as chamadas jornadas de junho de 2013. Mas aparentemente isso não interferiu diretamente, seja no processo de aprovação dos CPMs, seja em seu formato institucional. Conforme a declaração de Kayano, “não houve nenhuma ligação com junho de 2013. A própria regulamentação já estava sendo discutida”; o que é reforçado por Conceição: “para o conselho que estava engatinhando, não interferiu em nada”. Aliás, a não interferência de junho de 2013 na criação de outros canais participativos na cidade também foi registrada por outros autores (Barbosa e Kerbauy, 2016; *cf.* nota 57), desfazendo algum possível pensamento contra-intuitivo nesse sentido.

Assim, foram criados os conselhos das subprefeituras, referência empírica central da presente tese e objeto de análise dos próximos capítulos.

3.4 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO: 23 ANOS DE HISTÓRIA PÓS-LOM. TENTATIVAS FRACASSADAS, CONSENSOS E RESISTÊNCIAS AOS CONSELHOS NAS SUBPREFEITURAS

A ideia de estabelecer conselhos distritais em São Paulo não é nova, pelo contrário, as tentativas para tanto, através da apresentação de projetos de lei na Câmara do município, são bastante antigas. Nesse capítulo focou-se no histórico dessas tentativas no período após aprovação da Lei Orgânica do Município.

Como demonstrado, muitos projetos foram propostos com diferentes desenhos institucionais e por diversos atores políticos, em uma dinâmica pluripartidária em torno da proposição dos conselhos das subprefeituras. Com o exame de tais propostas, é possível desvelar por traz dos desenhos institucionais formais propostos diferentes concepções de conselhos, num plano restrito, e de participação, num plano mais amplo (embora tais concepções nesse plano mais amplo não tenham sido exploradas aqui). Mas, ocorre que todas as tentativas de implementar os conselhos distritais ao longo de 23 anos foram fracassadas!

Somente com a intensa crise das ARs dos governos malufistas nos anos 1990, é que se ampliou o consenso dos atores políticos-institucionais em torno da criação das subprefeituras e também, em grande medida, dos conselhos vinculados a elas. Isso por um lado. Por outro, entretanto, foi revelado que também as resistências à criação desses mecanismos estiveram presentes nos mais diferentes partidos, ou seja, consensos e resistências, ambas as forças jogaram numa dinâmica pluripartidária, na arena institucional, em torno da criação dos conselhos distritais.

Ao longo do tempo, dos projetos apresentados (*cf.* Tabela 6; Esquema 1), a proposta que mais tinha avançado foi aquela apresentada pelo IEA-USP e acatada pela Mesa Diretora da

Câmara, que, somente após várias modificações, foi aprovada, sendo a efetivação dos mecanismos, no entanto, impugnada pela Justiça paulista no início da gestão sucessora, de José Serra (PSDB).

A partir daí houve uma longa e intensa luta travada por diversos atores da sociedade civil que em determinado momento se juntaram em torno do GT-DP da Rede Nossa São Paulo. Com a vitória de Haddad, cujo mandato iniciou-se em 2013, e a promessa advinda desde sua campanha para a criação dos Conselhos de Representantes, os debates reemergiram em torno da questão com algum fôlego, e em meio a esse processo foram propostos, criados e finalmente implementados os Conselhos Participativos Municipais, em alternativa aos Conselhos de Representantes, que permanecem impugnados.

Do exposto, é importante ressaltar a pluralidade de atores que se fizeram presentes na história política desses conselhos distritais. Do desenho institucional concretizado surgiram inovações advindas de um conjunto de fatores misturados, desordenados, e não exclusivo: do acúmulo, da sedimentação e da “consolidação” das experiências de conselhos ao longo do tempo no país; dos novos atores que se fizeram presentes nos processos de aprovação e institucionalização desse mecanismo e das disputas políticas dos partidos políticos em torno das concepções e práticas de participação, dadas em uma dinâmica pluripartidária de construção de consensos e resistências, num jogo político que envolveu não apenas a arena institucional, mas também a societal.

CAPÍTULO 4. OS CONSELHOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO

Nos capítulos precedentes foi traçado um *amplo* histórico dos Conselhos Participativos Municipais (CPMs), consubstanciado na trajetória dos Conselhos de Representantes (CRs) que, por sua vez, guarda estreita sintonia com o histórico dos órgãos administrativos regionais. *Amplo* no sentido de que foram apresentados os marcos histórico-institucionais, muitos dos processos políticos e suas trajetórias e os aspectos contextuais mais recentes tanto das subprefeituras (Capítulo 1) quanto da participação política institucional na cidade de São Paulo (Capítulo 2) e, igualmente, no sentido de que também foram registradas as diversas tentativas (fracassadas!) de regulamentar os conselhos das subprefeituras, com propostas variadas de desenhos institucionais; tentativas materializadas na apresentação ao longo do tempo de diversos projetos legislativos à Câmara de São Paulo (Capítulo 3). Além disso, foi exposto o contexto mais recente, isto é, já na gestão Haddad, de criação dos CPMs como alternativa aos CRs.

Dadas essas variáveis históricas, políticas e contextuais, processualmente e heurísticamente relevantes, este capítulo tem por objetivo aprofundar os aspectos da variável “desenho institucional” dos órgãos finalmente implementados depois de uma longa espera de 23 anos, a contar da sua inserção na LOM, em 1990, até sua efetiva concretização com a realização das eleições ocorridas em dezembro de 2013, e, ato contínuo, com a posse dos conselheiros eleitos para a primeira gestão (2014-2015). Para este propósito, partiu-se das seguintes questões: existiriam novidades no desenho institucional dos órgãos implementados? Em caso positivo, em que elas se diferenciariam das *características consolidadas e homogeneizadas* presentes na maior parte da ampla gama de conselhos de políticas públicas que se espalharam pelo país justamente nesse período de espera e que foram solidamente registradas pela literatura acadêmica? Em que o desenho institucional instituído difere das propostas de regulamentação dos conselhos das subprefeituras apresentadas no passado? Quais seriam as inovações instituídas pelos CPMs, se é que elas existiram?

Os levantamentos feitos a partir desse conjunto de questões permitem sustentar que os CPMs foram criados contendo originalidades em seu desenho institucional que propiciaram a ampliação dos perfis de atores que deles participam em relação ao que normalmente se verifica nos demais conselhos e em relação aos formatos institucionais que foram propostos no passado, além de uma série de outras características que os diferenciam da maior parte dos conselhos existentes

até então – a serem examinadas no transcorrer do capítulo –, dentre elas o caráter não-híbrido do colegiado, ou seja, são instâncias formadas exclusivamente por “representantes da população”.

Embora já implícito nas questões acima, assinala-se que duas podem ser as bases de comparação às considerações a serem tecidas. A primeira são os desenhos institucionais dos CRs propostos no passado (Capítulo 3) e a segunda são as características (ou traços) gerais dos desenhos institucionais que *normalmente* se verifica no conjunto de conselhos gestores que foram sendo criados ao longo das duas últimas décadas nos municípios brasileiros. Características essas solidamente registradas pela literatura acadêmica, como segue.

4.1 CONSOLIDAÇÃO E HOMOGENEIZAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS DOS DESENHOS INSTITUCIONAIS DOS CONSELHOS NO BRASIL

São necessários mais esclarecimentos sobre do que se tratam “os aspectos gerais” dos desenhos institucionais mencionados. Antes de tudo, cabe ressaltar que, ao referir-se a eles e enfatizar-se o “normalmente”, tem-se a intenção de registrar que *não se quer dizer* que não haja exceções, reconhecida a imensa profusão de conselhos existentes, registrada nos balanços bibliográficos (Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015). O que se pretende enfatizar é que a base de contraposição seja em relação ao que se verifica no plano mais geral, isto é, em relação à *consolidação e homogeneização* das características gerais dos desenhos institucionais dos conselhos registradas por importantes autores do campo de estudo da participação que ao longo do tempo buscaram sínteses mais gerais para caracterizar o conjunto dos órgãos.

Para uma primeira aproximação dessas análises, pode-se citar algumas breves passagens de um disseminado livro publicado no início dos anos 2000, de Maria da Glória Gohn. Diz a socióloga, em *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica* (2001, p. 7, grifo nosso): os conselhos são “*canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos [...] são agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos*”. Enfatizando o caráter da inovação e da experiência recente para aquele momento, em outra passagem, Gohn descreve que os conselhos,

[...] por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder Executivo, *voltados para políticas públicas específicas*, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam. Eles são compostos, portanto, por representantes do poder público e da sociedade civil organizada. (Gohn, 2001, p. 84-5, grifo nosso)

E ainda enfatiza:

Os conselhos gestores são diferentes dos conselhos comunitários populares [...] ou dos novos fóruns civis não-governamentais, porque estes últimos são compostos

exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão e, usualmente, não possuem assento institucionalizado junto ao poder público. (Gohn, 2001, p. 85)

Em texto publicado mais de uma década após o de Gohn, também Almeida e Tatagiba (2012) enfatizam *o caráter híbrido dos conselhos* a partir do que a literatura foi registrando ao longo do período. Referindo-se ao fato de que “não são mais ‘experiências’ ou ‘apostas’” e que os conselhos “atingiram a maioria”, as autoras apontam que eles “são instâncias que se particularizaram no interior do sistema decisório das políticas públicas pelo seu caráter plural e *híbrido* (Avritzer e Pereira, 2005), dado que são compostas por representantes estatais, representantes da sociedade civil e de representantes de serviços públicos” (Almeida e Tatagiba, 2012, p. 69, grifo nosso).

Além do caráter *híbrido*, outra característica marcante dos conselhos é que eles “foram programados ou desenhados visando à incorporação de um tipo de participação política que ocorre através da representação das organizações da sociedade civil” (Lüchmann, 2007, p. 149). A partir da importante distinção entre “a participação individual do cidadão e a dos atores coletivos da sociedade civil” (Houtzager, G. Lavallo e Acharya, 2004, p. 259), percebeu-se que algumas “instituições de participação foram intencionalmente criadas para incluir organizações civis, e, em alguns casos, os cidadãos individuais, nos diferentes momentos públicos de tomada de decisão e ação” (*idem*, p. 274). Aliás, dessa distinção entre participação individual e participação coletiva emergiu todo um vasto campo de investigação a partir da segunda metade da década de 2000 sobre a representação exercida por atores da sociedade civil nos espaços institucionais (G. Lavallo, Houtzager e Castelo, 2006). Sem aqui adentrar nessa discussão, para o propósito basta reforçar, usando a síntese de Lüchmann (2007, p. 150, grifo nosso), que “o modelo dos conselhos [...] está pautado na ideia de participação coletiva, ou seja, pela *representação das organizações da sociedade civil*”.

Ora, ocorre que, como será demonstrado ao longo deste capítulo, em primeiro lugar, os CPMs não estão vinculados ao Executivo ao modo como se verifica na maioria dos casos em que os conselhos estão *normalmente* atrelados às Secretarias Municipais (leia-se, setoriais: saúde, educação, habitação etc.) de suas áreas de atuação e atendem a políticas públicas específicas. Os CPMs têm caráter territorial e intersetorial. Em segundo, eles *são formados exclusivamente por representantes da população* (Decreto nº 54.156/2013, art. 2º § 1º), sem a necessidade de qualquer vinculação deles a qualquer organização ou entidade, recrutados, em sua totalidade, por meio de

eleições gerais facultativas (e não por indicação ou escolha em fóruns específicos, como ocorre frequentemente⁸⁰); isso, por si só, resvala em uma série de outras características da dinâmica e do funcionamento dos conselhos, como a escolha dos presidentes (vale lembrar que em muitos conselhos a presidência é “nata” – isto é, o presidente do conselho é o próprio secretário municipal), a questão da paridade nas deliberações, a definição de pauta, o próprio perfil e formação do colegiado etc. Ser formados exclusivamente por representantes da população significa também que não podem ser caracterizados como colegiados *híbridos* na acepção adota pela literatura. Além desses pontos, ilustrativos para o momento, ainda outras características *destoam* do que comumente é verificado no plano mais geral dos desenhos institucionais dos conselhos.

Vale insistir uma vez mais que são conhecidas as diferenciações dos formatos institucionais de vários conselhos, vastamente exploradas pela literatura, principalmente nos casos daqueles obrigatórios por leis federais: os Conselhos Municipais de Saúde (CMS), os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e os Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CMDCA) (Tatagiba, 2002, 2004; Cortes, 2004, 2005; Almeida, 2009; Faria e Ribeiro, 2010, 2011). Também é de notório conhecimento, como registrado nas palavras de Cortes (2011, p. 143), que “as variações são principalmente associadas ao arcabouço institucional de cada área; à cultura política e às tradições políticas de cada região ou cidade; e às orientações políticas e ideológicas de dirigentes municipais”. Porém, como igualmente enfatizado pela autora, argumento do qual vale-se aqui, “mesmo assim, o *desenho institucional desses fóruns apresenta certas características em comum*” (*ibidem*, grifo nosso).

Um modo interessante de se captar mais precisamente essas características que perpassam diversos conselhos, pode ser através das variáveis que a literatura foi identificando ao longo do tempo e de que tem se utilizado para analisar, em alguns casos comparativamente, os desenhos institucionais dos diversos conselhos. Os estudos de Faria e Ribeiro (2010 e 2011), por exemplo, são interessantes nesse sentido e trazem um apanhado bastante completo e detalhado dessas variáveis.

⁸⁰ A esse respeito, como caso ilustrativo (pois muitos outros estudos poderiam ser mencionados para o mesmo propósito), convém citar o estudo de Débora Rezende de Almeida que analisou 85 conselhos (Saúde; Assistência social; e Criança e Adolescente) de diferentes cidades, demonstrando que “a maioria dos representantes foi definida por algum processo de seleção (60,30%) e 39,70% foram indicados, considerando todos os conselhos” (Almeida, 2009, p. 66). Para além das indicações que chegaram a quase 40%, a autora identificou as seguintes possibilidades de “formas de seleção de conselheiros representantes da sociedade civil”, que juntas somaram os outros aproximadamente 60%: eleição em assembleia e fórum; eleição na entidade; indicação na entidade; indicação em assembleia ou em foro próprio; eleição em assembleia do conselho. Também Faria e Ribeiro (2010, p. 82), indicam basicamente essas mesmas formas de seleção para um conjunto de 123 conselhos analisados.

No estudo *Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas?* (Faria e Ribeiro, 2010), as autoras analisaram um total de 123 conselhos (sendo 49 CMS; 29 CMAS; e 45 CMDCA) de 57 municípios de 10 estados brasileiros de todas as regiões. As variáveis institucionais identificadas cuja existência elas procuraram verificar (ou não), em cada conselho, são as seguintes: *i)* ano de criação do conselho; *ii)* anos de criação do regimento interno em vigor; *iii)* existência de mesa diretora; *iv)* existência de secretaria executiva; *v)* existência de câmaras ou comissões; *vi)* realização de conferência municipal; *vii)* frequência de realização das reuniões; *viii)* número de membros; *ix)* composição dos conselhos; *x)* prerrogativas da presidência; *xi)* quem pode presidir o conselho; *xii)* processo de votação nas reuniões; *xiii)* quem define a pauta; *xiv)* possibilidade de modificação do regimento interno; *xv)* revisão de categorias de entidades de representantes da sociedade civil; *xvi)* como são definidos os conselheiros da sociedade civil; *xvii)* como são definidos os conselheiros representantes do executivo (*idem*, p. 84).

Cabe ressaltar que se optou aqui por expor essas variáveis de forma “desagregada” (as autoras apresentam-nas em uma tabela), mas que em geral aparecem nos estudos de forma mais agregada, leia-se, agrupadas em algumas categorias mais amplas⁸¹. Para um exemplo neste sentido, de acordo com Santos Junior (2001, p. 101), os conselhos nos municípios se diferenciariam: *i)* pelo poder de decisão, deliberativo ou consultivo; *ii)* pelos critérios de representação dos diferentes segmentos sociais, amplos ou restritos; e *iii)* pela dinâmica e pelas condições de seu funcionamento, leia-se, pelos instrumentos e estrutura à sua disposição. Nota-se que diversas das variáveis desagregadas expostas anteriormente podem ser agrupadas nessas categorias mais amplas, tais quais essas sugeridas por Santos Junior ou outras mais ou menos correlatas (*cf.* nota 81).

Seja como for, o que se quer demonstrar é que estas variáveis acabam por revelar *o que se espera encontrar em comum nos diferentes conselhos*, ou, em outras palavras, o que pode ser comparável do ponto de vista do desenho institucional, de suas características mais gerais, mesmo

⁸¹ Faria e Ribeiro (2010), por exemplo, agregam essas variáveis expostas em detalhes em três grandes categorias, a saber: 1) grau de institucionalização, que compreende: *i)* o tempo de existência das leis de criação e dos regimentos internos em vigor; *ii)* a estrutura organizacional e *iii)* a frequência de reuniões; 2) grau de democratização: *i)* composição; *ii)* processo decisório (alternância no poder, definição de pauta, modo de tomada de decisões); *iii)* presença de comissões; *iv)* previsão de conferências; 3) grau de representação: *i)* definição de entidade que tem acentos; *ii)* número de cadeiras destinadas a cada segmento; *iii)* formas como estas definições ocorrem. Ver também Faria e Ribeiro (2011, p. 128). Para citar mais um exemplo, Cortes (2005), analisando as “características institucionais e [a] conformação dos conselhos municipais de políticas públicas na Região Metropolitana de Porto Alegre”, utilizou-se das seguintes “características dos fóruns”: data da criação; composição dos conselhos, “no que se refere à natureza das instituições representadas - governamentais ou da sociedade civil, nível de institucionalização das organizações”; e “estrutura de apoio ao funcionamento do conselho” (Cortes, 2005, p. 160).

que isso seja feito de forma indireta e reconhecendo a existência de especificidades de caso para caso e/ou de cidade para cidade.

As características comuns dos conselhos assim se revelam, em grande medida, porque um conjunto de normas legais, um “arcabouço institucional legal” de base comum, criou esses fóruns estabelecendo suas regras básicas, seguindo a análise de Soraya Vargas Cortes (2011 e 2005). No mesmo sentido, como bem relembra Ana Cláudia Teixeira (2013, p. 84), ao longo dos anos 1990 houve um esforço de criação destas instâncias, através do qual “foram criadas cartilhas, realizadas formações e encontros por dentro das comunidades de políticas para divulgar ‘modelos’ para construção de bons conselhos”. Detalha ainda mais a autora,

Tratava-se de produzir e difundir informação, muitas vezes na forma de divulgação de “modelos de regimento”, “modelos de lei de criação”, etc. Não é à toa que parte da bibliografia afirma que durante os anos 90 a agenda dos conselhos esteve voltada sobre temas referentes a suas próprias condições de funcionamento interno (TATAGIBA, 2002) [...]. Afinal, os conselhos deveriam ser criados por lei, e para isso, deveriam ter funções, papéis, composição, forma de funcionamento e estrutura organizacional claramente definidos. (Teixeira, 2013, p. 84)

Ao longo desses processos de formação e de encontros, uma espécie de “kit institucional básico” foi sendo construído. Vale continuar seguindo o raciocínio de Teixeira a esse respeito:

Já havia alguns consensos [...], resultantes do período instituinte, e em torno deles se buscou construir algumas “receitas” a serem seguidas no momento de criação dos conselhos, por exemplo: que os conselhos deveriam ser deliberativos ao invés de consultivos; que na composição dos conselhos deveria haver paridade entre a sociedade civil e os demais setores; que os membros da sociedade civil deveriam ser eleitos em fórum próprio e não indicados pelo executivo; que o conselho deveria manter reuniões periódicas etc. Claro que havia variações importantes dentro de cada área de política, e as comunidades de política trataram de levar essa discussão à frente fazendo com que o desenho dos conselhos refletisse essas particularidades, assim como as especificidades regionais, etc. - mas, de qualquer forma, nessa primeira metade da década de 1990, esse “kit institucional básico” foi sendo definido e difundido como condição para criação de conselhos mais fortes e mais autônomos. Alguns desses parâmetros foram também usados pela academia para avaliar os conselhos realmente existentes. O estudo do desenho institucional dos conselhos (uma agenda que ganha força de meados para o final da década de 90) desde então esteve basicamente concentrado em torno dessas variáveis: função (deliberação x consulta/fiscalização), composição (paritário x não paritário), forma de escolha dos membros da sociedade civil (indicada pelo governo x eleita por fórum próprio), periodicidade das reuniões, dentre outras. (Teixeira, 2013, p. 85)

Após o acompanhamento da evolução e consolidação dos conselhos, durante as décadas de 1990 e 2000, o campo de estudo da participação passou a fazer amplos balanços sobre as características institucionais adquiridas por estes fóruns, tais quais algumas das pesquisas supracitadas até aqui.

Corroborando e reforçando ainda mais tais apontamentos, é interessante citar mais outro estudo bastante abrangente e denso, coordenado por Leonardo Avritzer (2010a), que investigou

490 conselhos (referente ao ano de 2008) de 25 cidades de grande e médio porte (todas com mais de 100.000 habitantes), de 8 estados da federação, abarcando um razoável período de tempo (1997-2008) e que também se constitui como um balanço das características institucionais desses fóruns. Dentre um dos principais objetivos do conjunto de pesquisadores da citada investigação, procurou-se verificar “o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas” (Faria e Ribeiro, 2010; Avritzer, 2010b). Buscando sintetizar os achados na *Introdução* do livro *A dinâmica da participação local no Brasil*, no qual foi publicada a pesquisa, Avritzer assinala “a homogeneização de algumas características organizacionais que surgiram nos primeiros conselhos criados em grandes capitais” (2010a, p. 33, grifo nosso). Diz ainda o cientista político: “alguns elementos, tais como representação paritária da sociedade civil, existência de um plenário e decisões importantes tomadas em plenário parecem ser elementos constantes da organização dos conselhos” (*ibidem*). Em outra passagem, reforça: “houve uma *generalização e consolidação das formas de organização de conselhos* surgidas no começo dos anos 1990 (Dagnino, 2002; Avritzer, 2004), ainda que não seja possível aferir as mesmas consequências políticas”, ressalva o autor (*idem*, p. 47, grifo nosso).

Isso posto, vale observar que, *metodologicamente*, em geral as análises das características institucionais dos conselhos se pautaram pela investigação de suas leis de criação e dos seus regimentos internos (Almeida, 2009; Faria e Ribeiro, 2010), partindo do pressuposto de que “uma vez que incidem no real, o legal torna-se, assim, objeto importante de investigação” (Faria e Ribeiro, 2010, p. 58). Desse ponto de vista, o desenho institucional seria “um preditor importante do [...] desempenho” de tais instâncias (Faria e Ribeiro, 2011, p. 127), pois, no limite, o formato institucional “define [...] quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões” (*ibidem*).

Assim, a variável desenho institucional

tornou-se central nas discussões sobre instituições participativas [...]. Dado que os desenhos não são neutros, suas escolhas e variações incidem diretamente nessa atuação [de quem deles participam], produzindo, assim, uma série de consequências para os resultados da participação [...]. Aspectos tais como quem participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e como que recorrência, podem vir a ser controlados pelo desenho, impactando, assim, a prática participativa e deliberativa no interior destas instituições. (Faria e Ribeiro, 2010, p. 62-3)

Para finalizar esse ponto, é importante deixar absolutamente claro que a maior parte dos trabalhos que enfocam o desenho institucional não deixa de reconhecer que essa variável por si só não é suficiente para explicar os “resultados”, o “sucesso” ou “insucesso” dos casos. Faria e Ribeiro (2010 e 2011), por exemplo, elencam “variáveis contextuais” e “políticas” que deveriam ser consideradas. Cortes (2005) enfatiza a importância da organização da sociedade civil e da existência de *policy community*. Avritzer (2008), talvez no mais emblemático dos casos, defende a necessidade de se avaliar o “desenho participativo interativo” que conjugaria as variáveis “desenho institucional”, “associativismo civil” e “vontade política”.

Não cabendo adentrar aqui neste debate⁸², mas filiando-se a esse conjunto de análises e corroborando a perspectiva delas a esse respeito⁸³, registra-se também o reconhecimento da insuficiência de se analisar unicamente o desenho institucional, ressaltando-se que *a questão de fundo para o propósito deste capítulo é que através das análises dos desenhos institucionais torna-se passível se discutir como características institucionais “podem condicionar as possibilidades de participação e o modo de funcionamento dos conselhos”* (Faria e Ribeiro, 2010; Faria e Ribeiro, 2011). Nos termos de Faria e Ribeiro (2011, p. 126) elas funcionariam “como catalisadores e limitadores da ação de diferentes atores e grupos que ali se apresentam (Tatagiba, 2004; Faria, 2007; Faria; Ribeiro, 2010)”, ou, em termos correlatos, torna-se passível de se discutir como as características dos “arcabouços institucionais-legais” afetam a conformação e a dinâmica de

⁸² Vale registrar as passagens de cada um dos autores citados quanto à necessidade de associar outras variáveis à do desenho institucional: Diz Avritzer: “propomos uma outra categoria que denominamos de desenho participativo interativo. Neste caso, o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos” (Avritzer, 2008, p. 47). “Embora reconhecendo que a importância de fatores como organização da sociedade civil, ação política do gestor público municipal e existência de uma *policy community* sobre processos participatórios em conselhos pode, por vezes, ser até mais decisiva que a do arcabouço institucional, o presente trabalho dedica-se a examinar esse último. Em outros trabalhos, são examinados fatores mais relacionados à ação social e à sociedade civil (Côrtes, 1996; Côrtes, 2002), mas neste o foco recairá principalmente sobre as dimensões institucionais, dada a sua relevância para explicação da inércia e resistência a mudanças em organizações políticas e sociais e sua capacidade de condicionar os formatos possíveis de processos sociais e políticos inovadores, como é o caso dos conselhos municipais de políticas públicas” (Cortes, 2005, p. 146). Conforme Faria e Ribeiro (2010, p. 63), “inúmeros estudos sobre o tema em questão afirmam que, para além da variável ‘engenharia institucional’, a efetividade deliberativa e redistributiva das instituições participativas depende também de variáveis ‘contextuais’, ou seja, aquelas relativas aos contextos em que tais instituições vigoram. Sendo assim, ganham destaque variáveis relativas ao associativismo civil, às condições financeiras e administrativas do local onde tais instituições são instaladas, assim como a própria natureza das políticas públicas vinculadas a tais instituições”.

⁸³ Uma perspectiva distinta desta seria, por exemplo, a de Fung e Wright (2003 apud Avritzer, 2008). Segundo Avritzer (2008, p. 47), Fung e Wright “atribuem ao desenho institucional a capacidade de gerar êxito nos processos participativos e propõem a repetição de desenhos independentemente de contexto”. Também Faria e Ribeiro destacam essa perspectiva de Fung e Wright. Escrevem as autoras: “Fung e Wright (2003), particularmente, insistem na sua importância [da variável desenho institucional] para a efetividade, a equidade e a extensão da participação no interior das mesmas, uma vez que ela oferece os parâmetros – regras e procedimentos – para sua atuação” (Faria e Ribeiro, 2010, p. 62).

funcionamento dos colegiados (Cortes, 2005, p. 147), o que é importante para entender, por exemplo, seus *outputs* (Capítulo 5).

4.2 OS CONSELHOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO

Informado pelas supracitadas análises, com as devidas premissas e ressalvas enfatizadas, e tendo no retrovisor o conjunto dos desenhos institucionais dos conselhos das subprefeituras propostos no passado (e não aprovados!), no presente estudo sustenta-se como hipótese que os CPMs são criados contendo originalidades em seu desenho institucional. No momento em que o país vivencia sinais de esgotamento das formas de participação institucional, ou pelo menos passa por seu amadurecimento com a consolidação e homogeneização das formas de organização dos conselhos de políticas públicas, com a criação dos CPMs são introduzidas inovações em seu desenho institucional que, tomadas em seu conjunto, os diferenciam da maior parte dos conselhos existentes até então, dentre as quais: o caráter não setorial, e sim territorial; a escala de abrangência das atribuições, local (distritos e subprefeituras) e não municipal; a forma de recrutamento, dada exclusivamente por eleição, e sem a necessidade de o candidato estar vinculado a qualquer “segmento” ou organização; a não caracterização das instâncias como “híbridas”, uma vez que não há reservas de vagas para o segmento governo ou qualquer outro; e a presença de imigrantes estrangeiros na composição dos colegiados. Pode-se incluir também nessas inovações a reserva de 50% das vagas para as mulheres (nesse caso não só para os CPMs, mas para o conjunto de conselhos da cidade), o que se tornou válido a partir da eleição para a segunda gestão dos CPMs. Ainda nesse conjunto de caracterizações específicas, cabe mencionar também o que aqui será designado como “atribuições agregadas”, isto é, funções que não estavam inicialmente previstas, mas que foram sendo demandadas dos conselheiros participativos – dentre elas, a integração no Conselho do Orçamento e do Planejamento Participativo e no Conselho Municipal de Política Urbana e a atribuição, requerida pelo Plano Diretor Estratégico, de aprovação dos Planos de Bairros, por exemplo. Sustenta-se assim que essas atribuições agregadas, associadas à capilaridade territorial própria dos órgãos e dada a expansão da sanfona da participação, fazem com que os CPMs se situem no centro de uma rede participativa institucional de formação recente na cidade de São Paulo.

Além desses pontos centrais que serão amplamente examinados, outros subjacentes emergem a partir das variáveis que foram sendo catalogadas pela literatura acadêmica. Esses

podem ser apreendidos das seguintes indagações: como se organizaram as eleições por toda a cidade (uma metrópole de 11 milhões de habitantes) para esses conselhos distritais? Como se deu a votação (em eleições diretas, facultativas e secretas)? Quantos e quem foram os candidatos e por quais motivos se candidataram? Quais foram os perfis socioeconômicos, participativos e associativos daqueles que se elegeram? Enfim, pretende-se com esse conjunto de perguntas buscar fornecer um panorama de análise que permita melhor compreensão do referencial empírico e dos fenômenos estudados.

4.2.1 ASPECTOS GERAIS DO DESENHO INSTITUCIONAL DOS CPMS

Os Conselhos Participativos Municipais são 32 órgãos colegiados, com atribuições circunscritas aos níveis territoriais-administrativos de cada uma das respectivas subprefeituras, formados *exclusivamente* por representantes de moradores eleitos por cada um dos 96 distritos da cidade, de forma proporcional ao número de habitantes de cada região. A partir de um mínimo de 5 conselheiros por distrito, a proporção estabelecida pela legislação de sua regulamentação, de forma simplificada⁸⁴, foi de 1 para cada 10.000 habitantes. Pela fórmula instituída, a totalidade das vagas, em função do número de habitantes registrado no Censo Demográfico de 2010 para a primeira gestão (2014-2016), alcançou o número de 1.125 (mil cento e vinte e cinco), todas devendo ser preenchidas através de eleições gerais diretas, secretas e facultativas.

⁸⁴ O número de vagas de cada colegiado é definido no artigo 5º do Decreto nº 54.156, através de uma complexa fórmula que pondera tanto o número de habitantes dos distritos quanto das subprefeituras e considera os arredondamentos para mais ou para menos, conforme segue: “Art. 5º - O Conselho Participativo Municipal será composto por conselheiros eleitos por cada distrito que compõe a respectiva Subprefeitura [...] com base nos seguintes critérios: I - o número de conselheiros nunca será inferior a 5 (cinco) em cada distrito, de acordo com o disposto no artigo 34 da Lei nº 15.764, de 2013; II - o número total de conselheiros, somadas todas as Subprefeituras, será equivalente a 1 para cada 10.000 (dez mil) habitantes da Cidade, devendo a fração igual ou maior a 5.000 (cinco mil) ser arredondada para mais e a fração menor que 5.000 (cinco mil) arredondada para menos; III – o número total de conselheiros em cada distrito será equivalente a 1 para cada 10.000 (dez mil) habitantes, respeitando-se o disposto no inciso I deste artigo, devendo a fração igual ou maior a 5.000 (cinco mil) ser arredondada para mais e a fração menor que 5.000 (cinco mil) arredondada para menos; IV – em cada Subprefeitura, o número máximo de conselheiros será de 51 (cinquenta e um) e o número mínimo de 19 (dezenove), de forma a garantir o cumprimento do disposto no inciso II deste artigo; V – nas Subprefeituras cuja população total seja superior a 514.999 (quinhentos e quatorze mil, novecentos e noventa e nove) habitantes, os 51 representantes serão divididos entre os distritos, proporcionalmente à sua população; VI - nas Subprefeituras cuja população total seja inferior a 185.000 (cento e oitenta e cinco mil) habitantes, os 19 (dezenove) representantes serão divididos entre os distritos, proporcionalmente à sua população.

§ 1º A cada censo oficial divulgado, deverá o Executivo editar decreto atualizando os números previstos nos incisos V e VI do “caput” deste artigo.

§ 2º Nas situações de que tratam os incisos V e VI do “caput” deste artigo, a divisão dos conselheiros de cada Subprefeitura pelos respectivos distritos deverá ser feita na seguinte conformidade: I - população total da Subprefeitura / número total de conselheiros por Subprefeitura = coeficiente populacional; II - população total do distrito / coeficiente populacional = número total de conselheiros por distrito; III - a fração igual ou maior a 5.000 (cinco mil) será arredondada para mais e a fração menor que 5.000 (cinco mil) arredondada para menos.”

Agrupado por subprefeituras, o número variou de um mínimo de 19 – como nos casos das subprefeituras de Parelheiros e Perus – ao máximo de 51 vagas – como nos casos de Campo Limpo, Capela do Socorro, Itaquera e M’Boi Mirim (Decreto nº 54.156/2013), como verifica-se na tabela abaixo (no Anexo I é possível conferir maiores detalhes sobre a distribuição dessas vagas).

Além delas, foram criadas também cadeiras para os chamados “conselheiros extraordinários”, isto é, para conselheiros imigrantes estrangeiros. Sob a justificativa registrada no decreto de criação dessas vagas de que o “intuito da criação dos referidos conselhos é a participação efetiva dos moradores da Cidade de São Paulo, inclusive dos imigrantes, cujo número é bastante significativo”, foi determinado que eles passariam a integrar “de forma plena” os CPMs (Decreto nº 54.645/2013). Assim como a delimitação do número de vagas para os conselheiros dos distritos (“ordinários”), o critério de definição das vagas para os extraordinários também seguiu o requisito demográfico, estabelecendo-se uma cadeira nas subprefeituras em que a presença de imigrantes corresponda a, no mínimo, 0,5% da população na subprefeitura, conforme os dados do Censo. Dos 32 colegiados formados, 21 contaram com esse tipo de vaga. Apenas a subprefeitura da Sé logrou duas delas por contar com a maior presença de imigrantes; as demais, apenas uma, totalizando, desse modo, 22 conselheiros extraordinários na cidade.

Não é desprezível notar que, embora haja grande variação do número de membros de um colegiado para outro⁸⁵, o número total de vagas é superior a qualquer das propostas legislativas apresentadas anteriormente (*cf.* Tabela 6; Anexo IV e Capítulo 3), e a introdução de vagas para imigrantes estrangeiros é uma inovação que não havia sido cogitada por aqueles PLs.

⁸⁵ Para se ter uma dimensão do número de vagas em relação aos demais conselhos de políticas públicas, em diversos setores e espalhados pelo país, convém citar Almeida (2009, p. 58-9), que registrou de forma concisa: “o número de membros nos conselhos varia consideravelmente. De modo geral, na saúde os conselhos possuem um número maior de membros. São 33,33% de conselhos com 10 a 20 membros, 37,04% com 21 a 30 e 25,93% com 31 a 40 membros. O CMS de Porto Alegre corresponde ao percentual de 41 a 50 membros. O fato de ser capital ou cidade de porte médio não interfere no número de conselheiros da saúde. Podemos encontrar, por exemplo, as capitais de São Paulo, Belém e Distrito Federal com conselhos de saúde com 10 a 20 membros e cidades de porte médio como Juiz de Fora, Campinas, Blumenau, Joinville e Novo Hamburgo com 31 a 40 membros. Na maioria dos CMAS’s e CMDCA’s o número de membros gira em torno de 10 a 20 membros. Talvez influenciados pela divisão bipartite entre governo e sociedade civil, enquanto, na saúde a maioria dos conselhos adota uma divisão quadripartite entre usuários, governo, trabalhador e prestador. [...]A participação nos conselhos é restrita a um número específico de indivíduos e este número varia de uma cidade para outra. Isto ocorre porque, embora sejam previstos na Constituição e em leis federais específicas, a criação dos conselhos em cada cidade se dá a partir de Lei municipal que disciplina sua composição, métodos de escolha dos membros e regras de funcionamento. Outro documento importante que regulamenta as funções do conselheiro e revela critérios específicos para ocupação das cadeiras destinadas aos segmentos é o Regimento Interno (RI). Os critérios de composição das cadeiras do conselho variam consideravelmente de uma cidade para a outra e podem ajudar a compreender a relação de representação que se estabelece entre conselheiros e suas instituições”.

TABELA 7. NÚMERO DE VAGAS PARA OS CPMS POR SUBPREFEITURA (GESTÃO 2014-16)

| Subpref. | Núm. Vagas | | Subpref. | Núm. Vagas | | Subpref. | Núm. Vagas | | Subpref. | Núm. Vagas | |
|------------------------------|------------|-------|-----------------------------|------------|-------|------------------|------------|-------|-------------------------|------------|-------|
| | Ord. | Extr. | | Ord. | Extr. | | Ord. | Extr. | | Ord. | Extr. |
| Aricanduva/V. Formosa/Carrão | 26 | 1 | Freguesia do Ó /Brasilândia | 40 | 1 | M'Boi Mirim | 51 | 0 | Santo Amaro | 24 | 1 |
| Butantã | 43 | 1 | Guaianazes | 26 | 0 | Mooca | 40 | 1 | São Mateus | 43 | 0 |
| Campo Limpo | 51 | 1 | Ipiranga | 47 | 1 | Parelheiros | 19 | 0 | São Miguel | 37 | 0 |
| Capela do Socorro | 51 | 1 | Itaim Paulista | 37 | 0 | Penha | 48 | 1 | Sapopemba | 28 | 0 |
| Casa Verde/Cachoeirinha | 31 | 1 | Itaquera | 51 | 0 | Perus | 19 | 0 | Sé | 49 | 2 |
| Cidade Ademar | 41 | 0 | Jabaquara | 22 | 1 | Pinheiros | 30 | 1 | Vila Maria/V. Guilherme | 29 | 1 |
| Cidade Tiradentes | 21 | 0 | Jaçanã/Tremembé | 29 | 1 | Pirituba/Jaraguá | 43 | 1 | Vila Mariana | 34 | 1 |
| Ermelino Matarazzo | 20 | 1 | Lapa | 38 | 1 | Santana/Tucuruvi | 33 | 1 | Vila Prudente | 24 | 1 |

Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir da legislação pertinente (Decretos nº 54.156/2013 e nº 54.6645/2013).

Observação: O Anexo I apresenta a distribuição desses números de maneira mais detalhada, por distrito, bem como os dados referentes à distribuição demográfica da população em cada região.

No que diz respeito aos critérios para se candidatar, nos termos regulamentados, estaria apta qualquer pessoa maior de 18 anos no pleno gozo dos direitos políticos, desde que não ocupante de cargo em comissão ou detentor de mandato eletivo, e que comprovasse no ato da inscrição o apoio de, no mínimo, 100 residentes do território pelo qual se candidataria, através da apresentação de uma lista de assinaturas (o que foi revogado a partir da eleição para a segunda gestão)⁸⁶. O endereço de referência do distrito pelo qual um postulante sairia candidato seria o do domicílio eleitoral onde foi instalada a respectiva seção eleitoral no primeiro turno da eleição municipal anterior (2012) – e não o endereço de residência atual, por exemplo. Cada eleitor poderia votar em até 5 candidatos correspondentes à Subprefeitura em cuja área se localizem sua zona e seção eleitorais. Quanto aos eleitores, poderiam votar todos aqueles no pleno gozo dos direitos políticos (ver maiores detalhes na seção 4.3).

No caso dos conselheiros extraordinários estariam aptos a se inscreverem como candidatos todos os imigrantes residentes na cidade, maiores de 18 anos, comprovando tal condição mediante a apresentação, no ato da inscrição, de documento de identificação oficial, expedido por autoridade

⁸⁶ Essa exigência foi revogada para as eleições ocorridas em 2015, para a segunda gestão dos CPMS. Cf. Decreto nº 56.208/2015. Conforme relatos colhidos em campo, ela deixou de valer, haja vista os problemas alegados na primeira experiência, como a dificuldade no recolhimento das assinaturas, tendo em vista o pouco tempo para tanto, bem como o nível de formalidade para protocolizar o formulário. As questões que pairaram no ar seriam algumas como: o candidato que recolheu somente 97 assinaturas ficaria de fora do processo? Teria uma margem de aceitação? Como seriam conferidas as assinaturas (etc.)? Convém registrar que o requisito de coleta de assinaturas estava também previsto em projetos de lei anteriores como, por exemplo, o PL nº 156/200, de Aldaíza Sposati (cf. Anexo IV).

nacional ou estrangeira, declaração de que deseja ser candidato por uma única subprefeitura e comprovante ou declaração de residência nesta área, além de uma lista de apoio à candidatura com a assinatura de, no mínimo, 100 pessoas. Seriam os eleitores, neste caso, apenas os comprovadamente estrangeiros, bastando para tanto a apresentação de documentação de identificação. Cada eleitor poderia votar em apenas um candidato.

Em relação a essas vagas para conselheiros imigrantes, conforme esclarece em entrevista Julian Rodrigues, um dos ex-coordenadores dos CPMs na SMRG e militante dos direitos humanos, elas foram sugeridas pela Secretaria de Direitos Humanos, conforme relata: “a secretaria de direitos humanos queria colocar os imigrantes e o pessoal era a favor”, não obstante, segundo Julian, “teve uma tensão”:

[...] por que como é que coloca os imigrantes para votar? Porque a eleição foi feita com o acompanhamento do Ministério Público, o TRE cedeu as urnas. Daí, como é que vai fazer? Como é que vai votar? Vota duas vezes? Não vota? E não tem título. Vota aonde? Quantos elegem? E as nacionalidades? E aí chegaram nessa fórmula de ter 1 (um) por sub (sic). Tem sub que tem 2 (dois) e isso permaneceu. (Rodrigues, 2016, entrevista concedida ao autor)

Ou seja, apesar dos muitos questionamentos surgidos no processo, os dilemas foram dirimidos criando-se os parâmetros já supracitados para as eleições. Decidiu-se que elas ocorreriam após as eleições dos conselheiros dos distritos por se tratar de algo totalmente novo, evitando-se assim maiores problemas.

Seja como for, ficou criada a cadeira para conselheiros imigrantes, as eleições ocorreram dentro da normalidade, por assim dizer, e os conselheiros eleitos assumiram o posto, passando a integrar “de forma plena” os CPMs - diga-se de passagem -, o que não é algo desprezível diante do cenário internacional atual no que diz respeito à imigração estrangeira e, porque não dizer, à dramática crise dos refugiados. A relevância simbólica disso foi ressaltada por Julian, que diz: “É o primeiro lugar onde imigrante vota e imigrante é votado! Porque a lei de imigrante no Brasil não permite participação política. É a lei da ditadura ainda. Eles não têm direito a voto. É uma questão interessante. *É vanguardista do ponto de vista da política nacional. Então, é o único conselho que tem imigrante*”⁸⁷ (Rodrigues, 2016, entrevista concedida ao autor).

Em outubro de 2014 houve um debate “sobre o Conselho Participativo Municipal e a recente inclusão dos imigrantes nesse espaço” para o qual foram convidados conselheiros imigrantes eleitos. No evento - organizado por um coletivo “que lida com a temática dos direitos

⁸⁷ Vale ressaltar que no final de 2016 foi criado o Conselho Municipal dos Imigrantes (Decreto nº 57.533/2016), conforme se pôde conferir no Capítulo 2 (cf. Tabelas 3 e 5).

humanos de pessoas migrantes na cidade de São Paulo”, ligado ao curso de Relações Internacionais da USP, registrado no *site* Migra Mundo (Migra Mundo, Conselho Participativo Municipal de São Paulo e a representação migrante são tema de debate na USP, 17/10/2014) -, a inclusão de cadeiras para conselheiros imigrantes foi apontada “como um dos grandes avanços conquistados pelas comunidades nos últimos anos na capital paulista”. No entanto, ressaltam: “a iniciativa pioneira não fica livre de obstáculos e limitações” (*idem*). Esses pontos ficam evidenciados na fala de um conselheiro boliviano, registrada pelo Migra Mundo, a qual vale aqui reproduzir:

Os imigrantes, pela primeira vez na história da política brasileira, têm a oportunidade de participar na gestão do governo através dos conselheiros participativos. Nessa primeira etapa, temos aprendizado e empoderamento dos espaços políticos, e aos poucos os imigrantes vão ganhando mais espaços na criação de políticas públicas para este setor (...). [No entanto] A partir da eleição, foi muito difícil para os candidatos migrantes se integrarem nos conselhos participativos e saber exatamente seu papel [...]. Existem muitas comunidades migrantes em São Paulo e é muito difícil para um conselheiro boliviano, por exemplo, ouvir e atender as demandas de todas elas (*ibidem*).

Sem adentrar nas discussões que tais relatos possam gerar, assinala-se para o que interessa aqui que, sendo os colegiados formados por aqueles eleitos (ordinários + extraordinários) para mandatos de 2 anos (havendo a possibilidade de reeleição para um único período subsequente) (Decreto nº 54.156, art. 12), não renumerados (*idem*, art. 13), os CPMs foram concebidos “como *instância de representação da população* de cada região da Cidade” - não cabendo, portanto, falar-se em uma instância híbrida.

Esses representantes seriam eleitos “para exercer o direito dos cidadãos ao controle social, por meio da fiscalização de ações e gastos públicos, bem como da apresentação de demandas, necessidades e prioridades na área de sua abrangência” (*idem*, art. 2º § 1º). Mais especificamente, as atribuições normativamente estabelecidas para os Conselhos Participativos foram as seguintes:

- I – colaborar com a Coordenação de Articulação Política e Social, da Secretaria Municipal de Relações Governamentais, no nível local com sua função de articulação com os diferentes segmentos da sociedade civil organizada;
- II – desenvolver ação integrada e complementar às áreas temáticas de conselhos, fóruns e outras formas de organização e representação da sociedade civil e de controle social do Poder Público, sem interferência ou sobreposição às funções desses mecanismos;
- III – zelar para que os direitos da população e os interesses públicos sejam atendidos nos serviços, programas e projetos públicos da região e comunicar oficialmente aos órgãos competentes em caso de deficiência nesse atendimento;
- IV – monitorar, no âmbito de seu território, a execução orçamentária, a evolução dos indicadores de desempenho dos serviços públicos, a execução do Programa de Metas e outras ferramentas de controle social com base territorial;
- V – colaborar no planejamento, mobilização, execução, sistematização e acompanhamento de audiências públicas e outras iniciativas de participação popular no Executivo;
- VI – manter comunicação com os conselhos gestores de equipamentos públicos

municipais do território do distrito e da Subprefeitura, visando articular ações e contribuir com as coordenações. (Lei 15.764, art. 35 e Decreto 54.156, art. 4º)

Assim, em um plano mais geral, os CPMs obedecem aos princípios da LOM determinados no Decreto⁸⁸, alguns dos quais constavam também, justamente por sua natureza, em grande parte dos projetos propostos no passado, em que se sobressai a noção de “planejamento municipal” e/ou “local” (LOM, art. 9, 55 e 78).

Mas, para tratar do que está para além da letra da lei, *strictu sensu*, pode ser enfatizado que cada colegiado deve ser entendido como *independente e autônomo*. Independente, pois, além da abrangência de atuação de cada conselho estar limitada ao âmbito da subprefeitura da qual faz parte, cada qual atuando, portanto, de forma independente, cada órgão teve a prerrogativa de criar suas próprias regras internas de funcionamento, uma vez que cada colegiado foi responsável, em tese, por criar seu próprio regimento interno (Decreto nº 54.156/2013, arts. 2º; 15, 17; 19)⁸⁹, conforme será visto na próxima seção. Isso significa que cada colegiado poderia definir seus próprios critérios para a definição das suas pautas (quem decide e como) e de seus conteúdos, de seu modo de funcionamento e de suas práticas em geral. Autônomos no sentido de que os CPMs não têm, *em princípio*, o desempenho de *suas funções ou a definição de suas pautas* (e consequentemente suas eventuais deliberações) vinculadas a qualquer órgão da administração pública, seja ele no nível local (subprefeitura) ou municipal (Executivo, Legislativo, Secretarias Municipais etc.)⁹⁰.

⁸⁸ Dentre os quais: “a defesa da elevação do padrão de qualidade de vida e de sua justa distribuição para a população que vive na região da Subprefeitura”; “o apoio às várias formas de organização e representação do interesse local em temas de defesa de direitos humanos e sociais, políticas urbanas, sociais, econômicas e de segurança”; “o respeito à autonomia e à independência de atuação das associações e movimentos sociais”.

⁸⁹ Convém citar aqui cada um desses artigos, a serem retomados em outros momentos no texto:

“Art. 2º Cada Subprefeitura deverá instalar o respectivo Conselho Participativo Municipal para atuação nos limites de seu território administrativo”; [...];

Art. 15. O Conselho Participativo Municipal funcionará como órgão colegiado, conforme estabelecer o respectivo Regimento Interno; [...];

Art. 17. As demais disposições relativas ao funcionamento do Conselho Participativo Municipal deverão constar de seu Regimento Interno, a ser aprovado por maioria absoluta dos Conselheiros no prazo de 3 (três) meses, contados da posse dos eleitos na primeira eleição para o Conselho; § 1º O Regimento Interno do Conselho Participativo Municipal só poderá ser reformado por decisão da maioria absoluta de seus membros; [...];

Art. 19. O Subprefeito deverá garantir as condições básicas de instalação física e funcionamento do Conselho Participativo Municipal”.

⁹⁰ A construção da pauta foi um ponto importante nos debates ao longo do tempo sobre os conselhos. Vale citar algumas passagens de autoras como Faria e Ribeiro (2010) e Tatagiba (2005), que chamam a atenção para o ponto. Faria e Riberio ressaltam que “como se sabe, a pauta é composta pelos assuntos que serão deliberados por eles (os conselhos). Neste sentido, sua construção indica a capacidade dos atores de intervirem no processo decisório. Uma pauta construída coletivamente, em plenário ou em órgãos colegiados, é uma boa preditora do grau de democratização interno dessas instituições, uma vez que mais vozes estarão inseridas nesse processo. Por outro lado, uma pauta construída somente pela presidência do conselho, independente do segmento que a ocupe, indica um grau de democratização mais baixo [...]” (2010, p. 77-8). Sobre esse mesmo ponto, Tatagiba (2005), em resenha sobre o

Embora possa parecer contraditório em um primeiro momento, é imprescindível observar que, apesar destas leituras possíveis, os CPMs encontram-se, sim, vinculados tanto a um órgão central, apesar de que apenas para questões específicas e, ao mesmo tempo, às subprefeituras, como é subentendido pelas próprias atribuições dos colegiados. Os CPMs foram instituídos vinculado à Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG) e permaneceram ligados a ela principalmente para eventuais resoluções de assuntos jurídicos, para a alocação de recursos, por meio de dotação orçamentária própria, para a realização das eleições ou realização de cursos de formação e capacitação. (etc.). Porém, foram as subprefeituras as responsáveis pela garantia de estrutura física para a instalação e funcionamento dos conselhos, conforme estabelecido pela legislação (Decreto nº 54.156/2013, art. 2º), as quais passaram a contar com dotação orçamentária para tanto. Tratam-se dos valores alocados na peça orçamentária (LOA) no “projeto atividade” “2803- Operação e Manutenção dos Conselhos e Espaços Participativos Municipais”⁹¹. Como será visto no Capítulo 5, em muitos casos foram os próprios conselheiros que definiram como e em que esses recursos seriam utilizados.

O fato de estar de algum modo vinculado a ambas instâncias gerou certa confusão, por assim dizer, e questionamentos por parte da própria SMRG ao setor jurídico da Prefeitura. Em Parecer Jurídico (s/nº, 2014) emitido pela Assessoria Jurídica da Prefeitura, o entendimento foi o de que não há conflito nessa dupla-vinculação. Nas palavras escritas no documento, “a previsão da Lei 15.764/2013 de implantação de Conselhos Participativos em todas as Subprefeituras da Cidade em nada altera a sua vinculação à Secretaria de Relações Governamentais” (Parecer Jurídico, s/nº, 2014), a qual foi criada, ainda segundo o mesmo, com a competência de coordenadora política do Executivo nas relações com o Poder Legislativo e com a sociedade civil e suas organizações⁹². Ou

livro *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*, de Fuks, Perissinotto e Souza (2004), indicando os achados daquela pesquisa, havia registrado que “no momento da proposição dos temas, os estudos confirmaram uma tendência indicada na bibliografia sobre os conselhos: o debate e a negociação nos conselhos têm sido limitados pela imposição unilateral dos interesses temáticos do Estado. Em várias passagens do livro, foi destacada essa centralidade do poder Executivo na definição dos ‘assuntos relevantes’ para a discussão no interior dos conselhos: ‘O que se pode concluir a respeito da iniciativa de debate [no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba] é que os atores governamentais se fazem presentes em 60,2% dos casos (o segmento gestor em 31,6% e o apoio técnico estatal em 28,6%)’ (Fuks, Perissinotto e Souza, 2004, p. 30); ‘Os dois segmentos mais atuantes [no Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba] [...] são os gestores com 58,3% das iniciativas, seguidos pelos prestadores de serviço, com 12,5% das iniciativas’ (*idem*, p. 68); ‘A Secretaria Municipal da Criança (SMC) foi a entidade que mais iniciou a fala no interior do Conselho [Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Curitiba], com o índice de 63,2% das iniciativas’ (*idem*, p. 96); ‘O segmento que mais tem apresentado assuntos para serem debatidos e aprovados pelo conselho [Estadual de Assistência Social do Paraná] é o governamental, em particular o órgão gestor (*idem*, p. 133)”, descreve a autora destacando diversos trechos do próprio livro (Tatagiba, 2005, p. 211).

⁹¹ Este “projeto atividade” (nomenclatura técnica dada pela legislação orçamentária), criado na gestão Haddad, não é destinado exclusivamente aos CPMs, mas a todos os espaços participativos municipais.

⁹² O referido Parecer Jurídico esclarece ainda que o decreto de regulamentação dos CPMs, “reforça a obrigatoriedade de cada subprefeitura instalar seu próprio Conselho Participativo Municipal para atuar nos limites de seu território [...]. Porém,

seja, criou-se uma situação na qual os CPMs estariam vinculados a um órgão central, mas este órgão não possuiria a função de coordenação, embora na prática realize, esporadicamente, as chamadas “reuniões de alinhamento” - com os coordenadores, os secretários e os interlocutores de cada conselho - que, no mais das vezes, limitam-se a informes gerais – mas em nada determinam sobre o funcionamento ou as pautas de cada colegiado, garantindo a eles independência e autonomia no âmbito das subprefeituras.

No tocante às atividades a serem desempenhadas pelos CPMs, não restam dúvidas de que elas estão circunscritas ao âmbito territorial-administrativo das subprefeituras – ou seja, são instâncias descentralizadas –, conforme estabelecido desde a Lei Orgânica Municipal e discutido amplamente nos capítulos precedentes. Aliás, pela legislação aprovada em 2013, os subprefeitos devem, semestralmente, prestar contas aos CPMs. Além disso, deveriam garantir também a presença em cada reunião do colegiado de um “interlocutor”, que seria um funcionário da subprefeitura (na prática, em geral, alguém em cargo comissionado) responsável por participar das reuniões para assessorar e encaminhar as demandas do colegiado, não se sobrepondo de maneira alguma às funções e à soberania dele. Ou seja, as funções que vários dos projetos propostos no passado (*cf.* Tabela 6) previram para alguma espécie de comissão técnica acabaram ficando diluídas entre as funções da SMRG e da subprefeitura, em especial, com a figura do interlocutor. Conforme será discutido no Capítulo 5, a falta de uma comissão técnica de apoio mais estruturada representa uma das graves falhas na estruturação dos CPMs.

Para finalizar esse ponto em relação às características mais gerais dos conselhos, outros aspectos a serem registrados é que eles são de “caráter eminentemente público” (Decreto nº 54.156/2013, art. 1º), de tal modo que as reuniões dos Conselhos, ordinárias ou extraordinárias, devem ser sempre abertas, públicas, podendo qualquer pessoa participar com direito a voz, desde que solicitada ao coordenador da reunião. Conforme estabelecido, as reuniões ordinárias devem ocorrer com intervalo máximo de 30 dias, e as extraordinárias, conforme cada órgão deliberar. Todas elas devem ser comunicadas com antecedência, publicando-se as convocatórias no Diário Oficial da Cidade (DOC), com o local, a data e a pauta da reunião. Depois de realizadas, devem ser publicadas oficialmente também suas atas. O CPM deverá dar publicidade oficial também a

independentemente de sua localização física, os Conselhos Participativos Municipais integram a estrutura da Secretaria Municipal das Relações Governamentais e a ela estão vinculados, por força de lei, notadamente por facilitar o relacionamento do Executivo com a sociedade civil, atribuição primordial daquela Pasta” (Parecer Jurídico, 2014).

demais informações tais como sua composição, seu Regimento Interno, o local de funcionamento e/ou outras informações que cada colegiado julgar pertinente. Todas as informações oficiais devem ser publicadas no DOC, contando para tanto com a assessoria da subprefeitura, no mais das vezes com o encaminhamento através da pessoa do interlocutor.

Além das reuniões está previsto que cada colegiado promova, semestralmente, reuniões Plenárias para “ouvir” as “associações locais”, os “movimentos sociais”, “outros conselhos” e “organizações não-governamentais” do local. Como prestação de contas e transparência, no mês de janeiro de cada ano, os CPMs devem tornar público relatório dos trabalhos efetuados no ano anterior (Decreto nº 54.156/2013).

Esses seriam alguns dos principais aspectos gerais dos CPMs. É interessante observar que, apesar de contemplar alguns pontos específicos e concretos, mesmo com sua regulamentação e até após seu lançamento oficial, tinha-se dúvidas de como os conselhos iriam funcionar de fato e quais seriam suas reais funções, o que talvez tenha a ver com o *caráter não-setorial* das atribuições dos colegiados.

As dúvidas foram evidenciadas em diversas ocasiões. Por exemplo, nos diversos debates que antecederam a primeira eleição, realizados com membros do governo e com os futuros candidatos e demais interessados, era frequente a pergunta de como os colegiados iriam funcionar e quais seriam suas reais atribuições. Para elucidar com apenas um caso emblemático, em um debate promovido pela *Associação Casa da Cidade* para discutir o futuro dos Conselhos, em setembro de 2013 (durante o período de inscrições para a primeira gestão) – cujo registro está disponível em vídeo postado na internet (Vídeo, O Conselho Participativo e seu papel na cidade de São Paulo, 2013) –, estava presente o então secretário adjunto da SMRG, José Pivato, que acompanhou todo o processo de regulamentação e implementação dos futuros colegiados, segundo ele próprio, em sua fala no evento. Perguntado, enfaticamente, de diversos modos por vários dos presentes como os CPMs iriam funcionar – “como as coisas vão acontecer?” –, respondeu o secretário: “Na fala das pessoas a gente já percebe que começa a se delinear como este conselho vai funcionar” (*ibidem*).

Pode-se dizer, portanto, que mesmo após o seu lançamento havia certa indefinição, ainda começava a se delinear, como iriam funcionar os CPMs e como deveria se dar a atuação dos conselheiros, o que foi resumido por outro presente no citado evento, que manifestou seu desejo de se candidatar: “estamos dando um passo rumo ao desconhecido. Podemos estar criando o paraíso, mas também podemos estar criando o inferno” (*ibidem*). Como já visto, cada colegiado

poderia criar sua dinâmica interna de funcionamento, seu Regimento Interno. Como isso se deu na prática é o que será examinado na próxima seção.

4.2.1.1 DESENHO INSTITUCIONAL: ESTRUTURAS INTERNAS E AUTONOMIA DOS COLEGIADOS

No já citado livro *A dinâmica da participação local no Brasil*, Avritzer (2010a, p. 20) assinala que, na *análise das formas de organização interna dos conselhos*, “o primeiro fator que [se pode] apontar é a consolidação de uma estrutura baseada em quatro elementos institucionais: decisão em plenário, secretaria executiva, presença de mesa diretora e existência de comissões temáticas”⁹³. Em *relação às estruturas internas*, pode-se dizer que os CPMs, no conjunto, seguiram essas mesmas formas básicas, ainda que cada um dos colegiados tenha tido a prerrogativa de definir suas próprias estruturas, como segue.

Os artigos 15 e 17 do Decreto nº 54.156/2013 determinaram que cada CPM “funcionará como órgão colegiado, conforme estabelecer o respectivo Regimento Interno (RI)”, respeitando, obviamente, as demais normas supraleais. Conforme também previsto na lei (*ibidem*), esses Regimentos deveriam ser aprovados no prazo de até 3 meses, contados a partir da posse dos eleitos na primeira eleição, que se findaria em abril de 2014. Conforme os levantamentos realizados para essa pesquisa, verificou-se que poucos foram os colegiados que publicaram os RIs no DOC dentro do prazo estabelecido. Mas, sem maiores prejuízos ou qualquer sanção, a maior parte os publicou ainda no primeiro ou no transcorrer do segundo semestre de 2014, e alguns poucos, somente em 2015⁹⁴.

O fato é que todos os 32 colegiados publicaram seus regulamentos em um relativo curto espaço de tempo⁹⁵. Os documentos foram elaborados, em grande medida, a partir de uma minuta

⁹³ Avritzer (2010, p. 20) diz ainda que “alguns desses aspectos são quase obrigatórios, como é o caso da tomada de decisão em plenário” e ressalva: “vale a pena lembrar que os conselhos poderiam hipoteticamente estar tanto estruturados com decisões tomadas em plenário quanto com decisões tomadas pela mesa diretora, mas a segunda possibilidade não se efetivou historicamente”. Ou seja, existiriam outras possibilidades de organização interna que não se efetivaram.

⁹⁴ Os dados levantados são os oficialmente publicados no Diário Oficial da Cidade (DOC), ou seja, dizem respeito à data de publicação oficial e não da aprovação em reunião ou da publicação em outros meios. Até a data prevista no decreto publicaram seus RIs os CPMs da Mooca, Jabaquara, Campo Limpo, Vila Maria/Vila Guilherme, Cidade Ademar e Butantã. Ainda até o final do primeiro semestre de 2014, publicaram Itaquera, Aricanduva/Vila Formos/Carrão; São Matheus, Penha, Lapa, Ermelino Matarazzo, Casa Verde, Pinheiros, Guaianases, M’Boi Mirim, Santo Amaro. Até o final do segundo semestre, publicaram Pirituba, Sé, Vila Mariana, Parelheiros, Ipiranga, Itaim Paulista, Santana/Tucuruvi, Freguesia do Ó/ Brasilândia; São Miguel Paulista e Jaçanã/Tremembé. Em 2105, publicaram Cidade Tiradentes, Perus, Sapopemba, Vila Prudente e, o último caso, em julho de 2015, Capela do Socorro.

⁹⁵ A respeito do tempo gasto para a definição das normas e dinâmicas internas, em trabalho recente, Lavallo e outros (2016, p. 616), anotaram: “a literatura diagnosticou dedicação expressiva do tempo das reuniões e das energias dos conselheiros a discussões relativas às regras e às dinâmicas internas, notadamente à definição de normas para eleições de conselheiros e à elaboração dos regimentos internos (Tatagiba, 2002; Carneiro, 2002). Mais: aferições comparativas com base nas atas de conselhos de grandes capitais e de algumas cidades do interior confirmaram o diagnóstico (Menicucci, 2010; Cunha, 2010). O tom crítico

em comum, construída e oferecida como orientação pela SMRG, após uma série de debates em fóruns e da submissão à consulta pública na internet, com a finalidade de recolher sugestões⁹⁶. O CPM-Mooça, por exemplo, registra esses eventos em uma de suas atas: “foi esclarecido que os Conselheiros poderão sugerir alterações no Regimento Interno uma vez que será aprovado um Regimento Interno por Subprefeitura. Foi comentado que no site www.consocial.com.br existem diversos comentários e sugestões ao Regimento” (Ata, CPM-Mooça, DOC, 26/03/2014).

É preciso esclarecer brevemente que devido a certa “insegurança jurídica” (qualquer motivo – ou “deslize” – poderia abrir espaço para contestação judicial da implementação dos conselhos, assim como ocorreu com os CRs, em 2005) no início houve um dilema sobre se haveria um único RI para todos os CPMs ou se cada colegiado construiria o seu – fato que pautou algumas discussões. Sendo o dilema rapidamente dirimido, e prevalecendo que cada colegiado elaboraria seu RI, é interessante observar a defesa que alguns colegiados fizeram para garantir sua autonomia, como registrado, por exemplo, no CPM-Sé: “Dando início ao debate sobre o Regulamento Interno, o Conselheiro R[...], faz considerações técnicas, no sentido de que cada Conselho Participativo vote e aprove seu próprio regimento, pois os mesmos são autônomos e, para manter esta autonomia, tem que ser votado por todos [os conselheiros desse colegiado]” (Ata, CPM-Sé, DOC, 20/03/2014).

Com a finalidade de verificar e demonstrar essa prerrogativa de elaboração dos RI convém a análise que segue. Tratando, antes de tudo, sobre as dificuldades do processo, segundo relatos colhidos em pesquisa de campo, no CPM-Lapa, uma delas era a de que as pessoas eleitas não se conheciam no início da gestão. Então, paralelo ao trabalho de elaboração do RI, nos colegiados formados exclusivamente por representantes da população, os conselheiros e conselheiras ainda estavam conhecendo uns aos outros, o que por vezes, gerou alguns limites na comunicação, sem falar nas dificuldades de estrutura física e material que marcaram os primeiros encontros.

Todavia, em diversos colegiados, como nas subprefeituras Lapa e Penha, houve uma série de reuniões extraordinárias ainda no primeiro semestre de 2014 com a finalidade de se debater e aprovar o RI, conforme registrado em diversas das atas de ambas. Já em outros casos, a discussão

quase sempre associado a tal constatação é facilmente compreensível: a atenção concedida às regras que ordenam as disputas eleitorais e o exercício das atribuições consagradas nas respectivas leis de criação suscitaria suspeição a respeito do tempo e da energia investidos em funções deliberativas e de controle da respectiva política”.

⁹⁶ A minuta do Regimento Interno foi inicialmente elaborada pela SMRG. Ela foi submetida a debates prévios, tanto presenciais como através da internet. Por exemplo, o mandato do vereador Póllice Neto promoveu um debate no dia 22/01/2014 na Câmara Municipal de São Paulo, visando discuti-la. Em outra iniciativa, promovida pela Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), foi criado um canal on-line para acatar sugestões de artigos. Disponível em: <http://consocial.com.br/cpm/regimento/index.asp>.

foi mais sucinta, aprovando-se o texto praticamente como o da minuta oferecida. No CPM-Itaquera, por exemplo, em uma das primeiras reuniões a minuta foi lida e aprovada por unanimidade, em uma mesma reunião, como registrado em ata:

O coordenador [...] abriu os trabalhos dando alguns informes, em seguida, passou a palavra ao Secretário [...] que deu continuidade aos trabalhos fazendo a leitura do Regimento Interno, propondo que discutissem e o aprovassem através do voto direto da maioria dos presentes, o que ocorreu naturalmente e, por unanimidade. (Ata, CPM-Itaquera, DOC, 15/04/2014)

Situações similares se verificaram no CPM-Santana, no CPM-Aricanduva e no CPM-Vila Maria⁹⁷. Em vários casos o encaminhamento das propostas de alteração do RI se deu por e-mail e, após, ocorreu a deliberação em reunião, caso registrado, por exemplo, no CPM-Santo Amaro:

A Coordenadora [...] solicitou que a demanda [sugestões de alteração do RI] fosse enviada por e-mail antes do dia 15 de abril para que se tenha tempo hábil dos conselheiros analisarem. Foram lidas as propostas e emendas para o Regimento Interno, enviada por três conselheiros. Os conselheiros, após a leitura das propostas, fizeram votação para aprova-las ou veta-las. Na próxima reunião do Conselho será apresentado o Regimento Interno com as propostas aprovadas, para última deliberação e conclusão do documento dentro da data limite de entrega. (Ata, Santo Amaro, DOC, 05/05/2014)

Em Guaianases, a discussão sobre a elaboração do RI foi conduzida por alguém com “experiência na organização do item”:

O coordenador [...] passa a palavra para o Conselheiro F[...] para início da discussão a cerca do Item 4 – Regimento Interno do Conselho. O conselheiro F[...] abre a fala expondo a importância de se fechar o regimento com urgência, aponta para o prazo de entrega do mesmo que é em vinte e cinco de abril de dois mil e quatorze (25/04/2014), ressalta sua experiência na organização do item tendo em vista sua militância na área sindical e encaminha a discussão corroborando a leitura da minuta proposta pelo governo municipal. (Ata, CPM-Guaianases, DOC, 30/10/2014)

Em outros colegiados foram formadas comissões ou realizadas “forças-tarefa” para realizar os encaminhamentos sobre os RIs. Na Vila Prudente e em São Mateus também ocorre o mesmo, como segue, respectivamente:

⁹⁷ É interessante observar o registro em ata também destes casos. No CPM-Santana, registrou-se: “Na pauta de discussão sobre o Regimento Interno deste Conselho, após várias intervenções, a minuta, produzida pela Secretaria Municipal de Relações Governamentais do Município de São Paulo, foi aprovada pela maioria dos conselheiros, podendo ser revista até o prazo de 26/04/2014” (Ata, CPM-Santana, DOC, 21/08/2014); No CPM-Aricanduva, “a reunião teve início com a leitura, feita pelo Coordenador, da minuta do Regimento Interno para o Conselho Participativo Municipal entregue a cada conselheiro no dia de sua posse pela Secretaria Municipal de Relações Governamentais – SMRG. O Coordenador explicou que recebeu a orientação de que alguns artigos não poderiam ser alterados. Alguns conselheiros não concordaram. Durante a leitura dos artigos foram feitos os esclarecimentos das dúvidas, as alterações e as adaptações necessárias. [...] O Coordenador vai encaminhar para conhecimento dos conselheiros o texto final do Regimento Interno com as alterações efetuadas”. (Ata, CPM-Aricanduva, DOC, 01/05/2014); Por fim, no CPM-Vila Maria, “o Coordenador [...] e o Secretário Substituto [...] fizeram a leitura da Minuta do Regimento Interno do Conselho Participativo Municipal, produzida pela Secretaria Municipal de Relações Governamentais da Prefeitura de São Paulo em Janeiro de 2014, todos Conselheiros empossados já tinham recebido uma cópia, foi decidido por todos Conselheiros presentes, que iremos manter o mesmo Regimento Interno com propostas apresentadas para algumas alterações, as quais foram dialogadas e aprovadas por todos Conselheiros presentes” (Ata, CPM-Vila Maria, DOC, 26/04/2014).

[O coordenador] iniciou informando que a Secretaria de Relações Governamentais pediu que este Conselho enviasse com urgência o seu Regimento Interno, pois ele ainda não havia sido publicado no Diário Oficial do Município. O coordenador disse que fez uma força-tarefa com a [conselheira] A[...] e com o [conselheiro] J[...] e conseguiram apresentar o Regimento para a Secretaria, mesmo com a pressão da Secretaria para a agilidade na entrega. (Ata, CPM-Vila Prudente, DOC, 20/12/2014)

À 09:00h do dia 22 de março de 2014, no auditório da subprefeitura foi realizada a reunião ordinária do Conselho Participativo da Subprefeitura de São Mateus, tendo como pauta o que se segue: a) Continuação da discussão de alteração da Minuta do regimento Interno. Durante as discussões, foi acordado a formação de uma comissão para adiantar o fechamento do texto e suas posteriores alterações, não obrigando a convocação dos Conselheiros. (Ata, CPM-São Mateus, DOC, 14/05/2014)

Verificados esses vários relatos de dinâmicas diversas que acabam por revelar a autonomia dos colegiados em relação não só ao modo de encaminhar as discussões, mas também em definir suas próprias regras de funcionamento interno, convém registrar também que, para alguns, as discussões e debates sobre os RIs seriam de menor importância diante das “urgências” que os CPMs deveriam enfrentar, como apontado em ata do CPM-Capela do Socorro: “O Sr. C[...] pede urgências na solução dos problemas da comunidade, pois acha desnecessário discutir calendário de reuniões e regimento interno, quando a comunidade está precisando de melhorias” (Ata, CPM-Capela do Socorro, DOC, 24/02/2015). Vale registrar também que, em alguns casos, outras discussões conflituosas perpassaram as do RI desviando-se o assunto, como se depreende deste registro do CPM-Butantã: “a Conselheira M[...] manifesta seu descontentamento em que este assunto desagradável tenha ocupado a reunião do Conselho, reunião esta que deveria estar discutindo o Regimento Interno [...]” (Ata CPM-Butantã, DOC, 30/04/2014).

Como pode se depreender dos diversos fragmentos acima, os modos e os níveis de discussões (aprofundados ou sintéticos) variaram bastante. O importante a reter é que através deles é possível verificar a prerrogativa de fato de cada colegiado em elaborar suas próprias regras e dinâmica de funcionamento e o pouco tempo gasto na elaboração dessas regras. Sobre esse segundo ponto, alguns fatores explicativos podem ser aventados: *i)* o prazo determinado em lei; *ii)* o fornecimento da minuta, elaborada pela SMRG, debatida previamente; *iii)* a experiência de diversos conselheiros em outros órgãos colegiados (*cf.* seção 4.3); *iv)* o acúmulo, a sedimentação e a “consolidação” das experiências de conselhos ao longo do tempo. Em síntese, para usar uma expressão popular extraída da pesquisa em campo: “não é preciso inventar a roda!”, o que provavelmente faz algum sentido para o processo em tela.

Sendo que cada colegiado determinou suas próprias regras de funcionamento interno, foi possível estabelecer uma análise comparativa dessas normas entre os 32 CPMs. O que sobressai

dessa análise é que, embora tenha sido dada a prerrogativa de cada colegiado criar seu próprio RI, a maioria seguiu a estrutura básica da minuta, que está baseada, por sua vez, nos elementos consolidados básicos acima apontados por Avritzer (2010, p. 20). Não é preciso muito esforço para compreender que isso está estritamente relacionado ao “arcabouço institucional” e/ou ao “kit institucional”, constituídos ao longo dos últimos anos (Cortes, 2005; Teixeira, 2013).

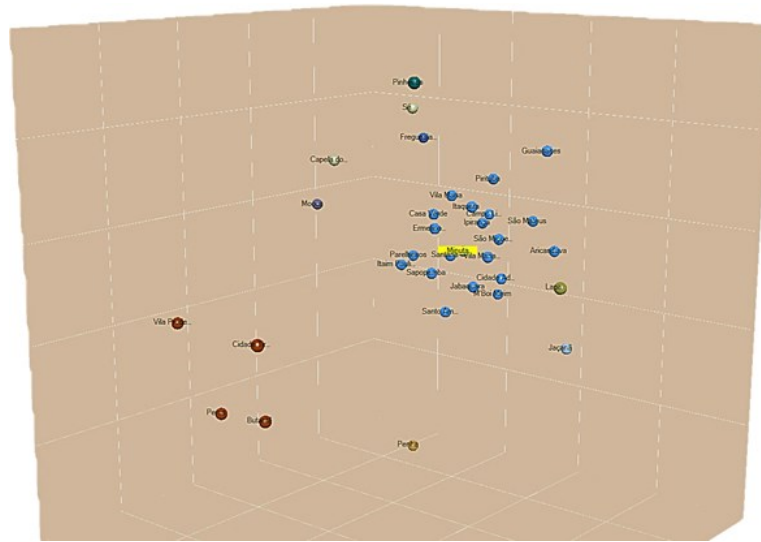
Mas se, por um lado, não se apresentam diferenças substanciais na determinação do *funcionamento interno formal* dos colegiados, a não ser em relação aos grupos de trabalhos ou comissões formadas, específicos para a realidade de cada localidade, por outro, todavia, conforme verificado em campo, muitas vezes *as reuniões não são realizadas com o grau de formalidade estabelecidos nos RIs*, embora quando as discussões se acirram, as normas sejam evocadas.

Para analisar comparativamente as estruturas internas dos CPMs, de forma sucinta, pode-se iniciar indicando que a minuta do RI fornecida pela SMRG continha 90 artigos e inicia tratando das finalidades, atribuições e princípios dos CPMs, basicamente seguindo o mesmo conteúdo da lei e dos decretos de sua criação. Seguindo este documento, a estrutura básica dos colegiados é constituída por: *i)* pleno, composto por todos os conselheiros ordinários e extraordinários; *ii)* coordenador; *iii)* secretário geral; *iv)* comissões Temáticas e/ou grupos de Trabalho. Ou seja, neste aspecto, os CPMs seguiram as estruturas básicas já “consolidadas”. Além desses tópicos, a minuta contempla outros que podem ser resumidos da seguinte forma: composição do colegiado, eleição, mandato (renúncia, suplência, vacância etc.), mesa diretora, funcionamento (quórum de votação; procedimentos de definição de pauta), responsabilidades das subprefeituras; responsabilidades da SMRG; recursos de defesa; monitoramento; transparência e disposições finais.

A maior parte dos CPMs seguiu essa mesma estrutura básica, em alguns casos sendo mantido *exatamente* o mesmo texto da minuta; em outros, houve modificações pontuais que não alteraram demasiadamente o substrato⁹⁸. Poucos fizeram modificações significativas, conforme se pode deduzir pela representação do diagrama de similaridade de palavras apresentado abaixo.

⁹⁸ Para um exemplo de uma modificação que mantém a estrutura da minuta, mas modifica seu conteúdo é a seguinte. Conforme a minuta, “uma reunião ordinária mensal poderá ser substituída por uma reunião de capacitação” (RI-Minuta, art. 23). No RI do CPM-Penha, o colegiado estabelece o contrário: “em nenhum momento, uma reunião ordinária mensal poderá ser substituída por uma reunião de capacitação” (RI-CPM-Penha, art. 23).

DIAGRAMA 1. DIAGRAMA DE SIMILARIDADE DOS RIs DOS CPMs



Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir dos RIs, publicados no DOC. Elaborado no programa N-vivo pela função “análise em Clusters por similaridade de palavras”, usando como parâmetro a “métrica de similaridade” “Coeficiente de Jaccard”. Observação: O algoritmo do programa compara os documentos (“fontes”) por similaridade de palavras, sendo que, na análise de modo simplificado – isto é, sem adentrar nas questões técnicas – da dispersão espacial, dada de forma automática, quanto maior a proximidade, maior a similaridade e, também, quanto mais próxima a coloração entre os pontos, também maior a similaridade. A determinação de quais são as similaridades ou diferenças somente é possível pela análise qualitativa.

Esse diagrama correlaciona os graus de similaridade entre os RIs dos 32 CPMs e a Minuta. Como se pode observar através de representação tridimensional, os pontos mais próximos e de mesma coloração da Minuta (destacada em amarelo ao centro) apresentam maior similaridade a ela. Percebe-se que há um conjunto grande de RIs nesta condição na região central, com regimentos que contêm 89, 90 ou 91 artigos, seguindo a estrutura básica do que fora proposto como orientação geral.

De forma isolada, na parte inferior e ao fundo (visto em perspectiva), encontra-se o RI do CPM-Penha, que contém 103 artigos e que, como destacado anteriormente, foi um dos mais debatidos, conforme o colegiado registrou em suas atas. Os conselheiros realizaram a leitura de artigo por artigo e votaram ponto por ponto do que ia sendo proposto ao longo das reuniões realizadas para tanto (Atas, CPM-Penha, DOC).

Na parte frontal há um pequeno conjunto com 4 RIs, dos CPMs de Vila Prudente, Butantã, Perus e Cidade Tiradentes, todos com 58 artigos cada. A partir das análises comparativa e qualitativa acima foi verificado que as maiores alterações nesses casos foram no sentido de retirar artigos constantes na Minuta que não são necessários ao funcionamento interno dos conselhos, como os referentes às eleições, o que explica, por exemplo, a menor quantidade de artigos. Afora isso, o CPM-Butantã, por exemplo, estabeleceu em seu RI as “comissões e grupos de trabalhos permanentes”, o que grande parte dos conselhos deixou em aberto para regulamentar através de

Resoluções. Essa diretriz também foi seguida pelos conselhos que estão próximos ao CPM-Butantã no diagrama e, também, embora distante, pelo CPM-Penha⁹⁹. Dispersos nos espaços intermediários estão os RIs de Pinheiros, Capela do Socorro, Sé, Lapa, Mooca e Guaianases, com, respectivamente, 67, 70, 72, 81, 85 e 86 artigos. Obviamente, esses números por si não dizem muita coisa, mas ajudam a dar inteligibilidade ao diagrama que, por sua vez, serve para ajudar a entender comparativamente a similaridade (ou não) entre os RIs.

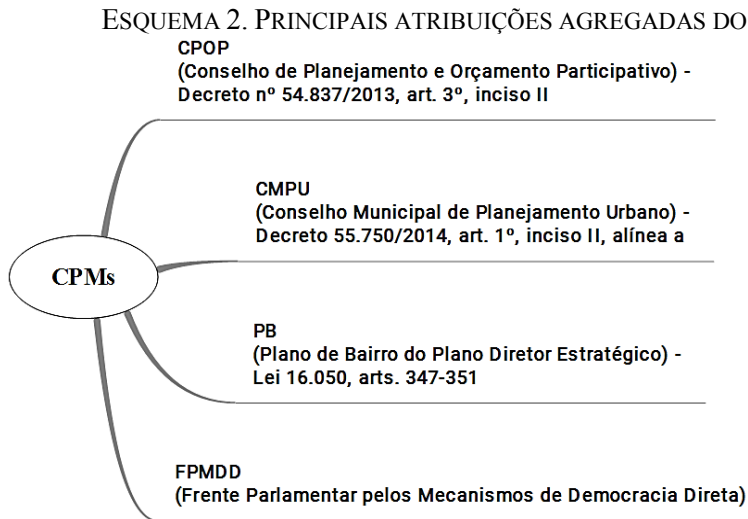
Para finalizar é interessante observar que o CPM-Butantã criou uma espécie de Código de Ética, que segundo os conselheiros foi “elogiado” pela SMRG, como registrado em uma de suas atas: “o CPM-BT é tido em alto conceito pelo trabalho desenvolvido e fora elogiado por seu regimento interno e anexo de ética, a serem propostos, como sugestão, para outros CPMs”. Na Vila Prudente, foi proposto esse mesmo Código de Ética por um dos conselheiros, mas rejeitado pelos demais: “o secretário explicou aos conselheiros que o CPM do Butantã criou uma espécie de código de ética e anexou ao Regimento Interno. Ele colocou em votação aos conselheiros presentes a possibilidade de fazer um código de ética no CPMVP também. Sem adentrar nos motivos (mesmo porque não constam na ata), os conselheiros presentes foram contra por unanimidade” (Ata, CPM-Vila Prudente, DOC). Isso sugere uma troca de informações entre os colegiados, mas principalmente ressalta suas independências e autonomias.

4.2.1.2 DESENHO INSTITUCIONAL: ATRIBUIÇÕES AGREGADAS

Após a posse dos conselheiros eleitos e o início efetivo das atividades dos CPMs, foram sendo agregadas competências a eles não previstas inicialmente – na legislação de sua criação. Nesta seção serão demonstradas quais foram algumas dessas “atribuições agregadas”.

Em primeiro lugar, convém esclarecer que a própria legislação de implementação dos CPMs (Decreto nº 54.156, art. 2º § 2º), sem determinar o modo como se daria, já previa que os colegiados deveriam “se articular” a outras instâncias de participação. Todavia, ocorre que as interfaces estabelecidas acabaram por formar, no período recente, uma complexa rede institucional participativa na cidade, ainda que ela seja incipiente. Senão, veja-se o que segue.

⁹⁹ Este conselho estabelece os seguintes grupos de trabalho: “de levantamento e interlocução com redes, fóruns e outros conselhos do Butantã”, de “estudo e monitoramento do Plano Diretor, do Plano Regional da Subprefeitura do Butantã e dos Planos de Bairros”, “do Plano de Metas”, “de levantamento e monitoramento de demandas por distrito”, “do Orçamento”, “do Meio Ambiente”, “de Mobilidade urbana”, “de Cultura” e “outras que o Conselho julgar pertinentes” (RI-CPM-Butantã, art. 47). Já o RI do CPM-Penha, que, ao invés de possuir menos, possui mais (103) artigos do que a minuta, estabelece as seguintes comissões permanentes: “de Publicidade”, de “articulação com a cidade”, de “comissão de políticas públicas”; “de fortalecimento dos conselhos”, “de orçamento e finanças”.



Fonte: Elaboração própria.

Entre as principais atribuições agregadas destacam-se a integração dos conselheiros participativos no Conselho do Orçamento e Planejamento Participativo (CPOP) e no Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) e a definição dos CPMs, pelo Plano Diretor Estratégico, como instâncias deliberativas para a aprovação do Plano de Bairros. Além dessas, pode-se mencionar também a integração na Frente Parlamentar pelos Mecanismos de Democracia Direta (FPMDD) e no Comitê de Combate ao mosquito *Aedes Aegypti*, entre outras.

Ainda durante o período da campanha eleitoral para a primeira gestão dos CPMs já se debatia a criação do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo, o CPOP. Conforme anteriormente discutido, este é um órgão colegiado, inspirado no orçamento participativo, cuja função principal é permitir a participação de diversos segmentos no ciclo orçamentário, isto é, no processo de elaboração e monitoramento da peça orçamentária municipal que inclui desde o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Paulani, Teixeira e Marcondes, 2014; Marcondes e Canato, 2015; Marcondes *et al.*, 2015). Retomando de forma breve aqui (*cf.* Capítulo 2, seção 2.4), o colegiado do CPOP é composto, no total, por 106 membros de diferentes segmentos, sendo que 64 deles (portanto, a maior parte) são de representantes dos CPMs.

Os CPMs de cada uma das subprefeituras tiveram a prerrogativa de designar 2 conselheiros para ocupar as vagas no CPOP. Com esta “atribuição agregada”, conselheiros participativos passaram a fazer parte e a desempenhar as atribuições próprias do CPOP, perfazendo o que também estava previsto no decreto de criação deste último: “articular-se de forma contínua e permanente

com os Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras e demais instâncias participativas da Administração Pública Municipal” (Decreto nº 54.837, art. 2, inciso vii).

Conforme se verificou na presente pesquisa, as atas de todos CPMs registram o processo de escolha dos representantes do CPOP, alguns ocorrendo por meio de votação, especialmente nos casos em que houve mais de um interessado por vaga, outros deliberados por consenso. São frequentes também nas pautas nas reuniões e pautas dos CPMs os informes em geral e encaminhamentos sobre o CPOP. Como casos ilustrativos, podem ser citados os que seguem. Logo após a posse no CPOP uma conselheira da subprefeitura da Cidade Tiradentes, numa reunião do Conselho Participativo “apresentou o certificado de posse do CPOP, e comentou sobre o site <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas>, onde todos podem acompanhar o plano de metas para a toda a cidade de São Paulo” (Ata, CPM-Cidade Tiradentes, DOC, 11/02/2015). Em uma das atas da reunião da subprefeitura de M’Boi Mirim, registra-se: “dando continuidade a pauta, o Conselheiro S(...) fez a exposição da reunião do CPOP realizada na semana anterior e ressaltou a importância da participação” (Ata, CPM-M’Boi Mirim, DOC, 09/05/2014). Em Ermelino Matarazzo, um conselheiro membro do CPOP informa que

O Ciclo Participativo de 2015 foi iniciado na reunião ordinária do CPOP. Nessa oportunidade foi decidido que sua realização terá, como primeira etapa, a formação em planejamento e orçamento, por meio das Oficinas Itinerantes, que serão realizadas nas regiões durante os meses de maio e junho. O CPM de Ermelino Matarazzo deverá participar junto com outros conselhos da região leste. (Ata, CPM-Ermelino Matarazzo, DOC, 25/06/2015)

As dinâmicas dos informes nos CPMs sobre as atividades do CPOP são frequentes e presentes em todos os colegiados, mas não se limitam a isso. As passagens abaixo procuram revelar, em parte, o imbricamento e a complexidade de articulação entre essas instâncias:

A Sra. M[...] passa a explanar sobre os planos que são necessariamente discutidos pelo CPOP sendo este a espinha dorsal, isto é, o pilar para formar pessoas e discutir estes projetos, uma vez que antes não havia projetos regionais. Assim cada conselho participativo deve apresentar três projetos prioritários, em consonância com o plano de metas. (Ata, CPM-Parelheiros, DOC, 01/05/2015)

A Sra. C[...] lembrou sobre os projetos prioritários escolhidos pelos CPM e convidou a todos para a reunião [...] sobre a Audiência Pública de elaboração Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2016, no Auditório do SESC Belenzinho. Asseverou que o CPOP vem fazendo o monitoramento dos projetos prioritários das Subprefeituras. Alertou que a partir de agora os projetos prioritários serão escolhidos após as audiências públicas a fim de que seja ouvida a população interessada. (Ata, CPM-Mooca, DOC, 08/08/2015)

Conforme será visto no próximo capítulo, os projetos prioritários citados nessas passagens são alguns dos *outputs* produzidos pelos CPMs. Eles foram indicados pelos CPMs e monitorados pela Comissão de Monitoramento do CPOP (Marcondes *et al.* 2015). Como se pode depreender

dessas passagens ainda que breves, os níveis de articulação e as trocas entre os CPMs e o CPOP têm sido bastante intensos.

Entretanto, não apenas os membros do CPOP levam os informes aos CPMs, como também são cobrados sobre encaminhamentos e ações pelos conselheiros participativos, tal qual outro exemplo assinalado pelo CPM-São Miguel: “O coordenador [...] aponta que é indispensável que os conselheiros membros do CPOP compareçam as reuniões e defendam as propostas do CPM São Miguel, caso contrário nosso esforço será em vão” (Ata, CPM-São Miguel, DOC, 20/12/2014). Vale conferir, ainda, mais alguns trechos que revelam o imbricamento, em registros feitos por diversos dos colegiados como nos CPMs das subprefeituras da Lapa, Santana e Santo Amaro:

[...] o conselheiro P[...], que é um dos que participa, pegou a palavra e informou: que vem participando das reuniões do CPOP, junto com a conselheira A[...], e vem trazendo muitas informações ao conselho da Lapa, uma das mais importantes informações foi que o dinheiro para iniciar o Plano de Obras da subprefeitura Lapa está congelado. Em uma das reuniões no CPOP foi esclarecido que o Plano de Obras escolhido pela População em 2013 teria que ser aprovado pelo Conselho Participativo Municipal da Lapa e a ata da reunião de aprovação deveria ser publicada no Diário Oficial do Município de São Paulo (DOM – SP). (Ata, CPM-Lapa, DOC, 06/06/2014)

[...] o conselheiro representante do CPOP, J[...], retransmitiu aos conselheiros as notícias mais recentes das atividades da SEMPLA e reforçou a importância de se acompanhar o portal Planeja Sampa. A conselheira B[...] perguntou se a SEMPLA havia aprovado as obras de revitalização no Jardim Purus. J[...], afirmou que, de acordo com a última reunião do CPOP, a obra foi incorporada ao Orçamento de 2015. (Ata, CPM-Santana, DOC, 06/06/2014)

O Conselheiro A[...] informou que na última reunião do CPOP as demandas de Santo Amaro não foram citadas e que houve erro da Secretaria de Relações Governamentais que informou ao Conselheiro que não foram enviadas, o que não é verdade. A Coordenadora informou que nossas demandas foram enviadas dentro do prazo e Santo Amaro não foi mencionada em nada. (Ata, CPM-Santo Amaro, DOC, 24/10/2015)

Enfim, o que essas atribuições agregadas acabam por revelar é que, além da capilaridade territorial própria dos conselhos das unidades administrativas descentralizadas, formados por conselheiros eleitos nos distritos, pode-se considerar também que eles têm se capilarizado institucionalmente. Além do CPOP, outra atribuição agregada, não prevista inicialmente, que os conselheiros dos CPMs passaram a desempenhar foi, por exemplo, a ocupação de vagas no Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU).

Conforme também visto no Capítulo 2, criado em 2002, quando da aprovação do primeiro Plano Diretor Estratégico (PDE); este conselho funciona, na verdade, desde 2003; todavia, após 2014, quando PDE foi revisado, sua composição foi reestruturada (Decreto nº 55.750/2014), passando a contar com diversos segmentos como associações de bairros, movimentos de moradia, setor empresarial, entidades profissionais ligadas à área de planejamento urbano-ambiental e de

entidades acadêmicas e de pesquisa ligadas, entre outros, e inclusive com vagas reservadas aos CPMs. Cada segmento teve sua própria forma de recrutamento, sendo alguns por eleição outros por indicação.

No caso das 8 vagas reservadas aos CPMs, elas foram preenchidas através de indicação pelos próprios colegiados, ocorrendo ou não eleição a critério de cada macrorregião (Leste 1 e 2, Sul 1 e 2, Norte 1 e 2, Oeste e Centro), que poderia recrutar 2 conselheiros. Nesse tocante, observa-se a seguir algumas passagens que dão uma dimensão de como ocorreu o processo de escolha destas cadeiras em diversos dos CPMs. Em Vila Prudente houve a indicação de uma conselheira “para concorrer ao cargo” de sua macrorregião, não sem protesto de outros e “depois de muita discussão”, conforme os detalhes desse registro em ata:

[...] o secretário falou sobre o Conselho Municipal de Política Urbana, que será eleito na cidade, onde o CPMVP [Conselho Participativo Municipal de Vila Prudente] está inserido na macrorregião Leste 1, junto com Mooca, Penha, Aricanduva e Sapopemba. Entre essas 5 Subprefeituras, vai sair apenas 1 conselheiro para fazer parte deste conselho de política urbana. Quem quiser se candidatar, precisa ter tempo e participar de diversas reuniões deste novo conselho. O conselheiro O[...] protestou, dizendo que já participa de diversos conselhos e não tem frutificado em ações efetivas para a população. Ele acha isso impossível e faz a pergunta “pra quê conselho?”. Por fim, depois de muita discussão, o CPMVP indicou a conselheira H[...] para concorrer ao cargo. (Ata, CPM-Vila Prudente, DOC, 11/06/2015)

Na macrorregião Sul 2, houve uma intensa articulação para a indicação de conselheiros que estavam interessados nas vagas e, segundo o registro, possuíam conhecimento técnico para desempenhar a função, conforme segue o registro feito pelo CPM-Jabaquara em relação à articulação dos conselheiros de Vila Mariana:

[Pauta] Discussão e decisão sobre a indicação de conselheiro para a vaga de titular/suplente como representante da macrorregião (Jabaquara/Ipiranga/Vila Mariana) no Conselho Municipal de Política Urbana.
O secretário do conselho, Sr. L[...] relata ao conselho que será disponibilizada uma vaga titular e suplente para que a macrorregião composta por Jabaquara/Vila Mariana/Ipiranga, escolha um representante para ocupar a vaga dentro do Conselho Municipal de Política Urbana. Relata que o assunto já está sendo discutido entre os coordenadores dos conselhos que compõe a macrorregião e hoje o coordenador do Conselho Participativo Municipal de Vila Mariana, Sr. J[...], está presente para conversar com os conselheiros do Jabaquara. Passa a palavra ao Sr. J[...], que inicia suas palavras explicando que já foi morador do Jabaquara na região da Conceição, e hoje é morador do distrito de Vila Mariana, onde atua como conselheiro participativo e também é presidente da AMAM - Associação dos Moradores e Amigos de Moema. Faz um breve relato sobre o surgimento do Conselho Municipal de Política Urbana, nascido no Plano Diretor, e composto por diversos segmentos do ramo imobiliário, dando o exemplo do SECOVI, que já é detentor de uma vaga nesse conselho. Que o Conselho da Vila Mariana tem 2 (dois) arquitetos interessados em participar do Conselho de Política Urbana em nome da macrorregião, o Sr. H[...] que atua na área urbanista e a Sra. D[...], que trabalha na Secretaria de Habitação do município. Que na noite de hoje veio participar da reunião do Jabaquara para apresentar a candidatura das pessoas acima mencionadas e na concordância pelos conselheiros presentes em aceitar a indicação da Vila Mariana, ele se compromete a levar os pleitos do bairro do Jabaquara

para serem discutidos naquele conselho e a relatar todo o andamento dos trabalhos que lá serão realizados. O coordenador J[...] salienta que todo conselho deve preservar a paridade, ou seja, 50% de homens e 50% de mulheres, e que por esse motivo a Vila Mariana decidiu pelas indicações dessas pessoas, lembrando que conhecem bem as matérias que serão discutidas naquele Conselho e se compromete a trazer esses candidatos para que o Conselho do Jabaquara os conheça. A conselheira L[...] acha que deve haver a parceria, mas que um nome do Jabaquara deve surgir para concorrer a vaga. O conselheiro Y[...] pergunta se algum dos conselheiros do Jabaquara quer se candidatar. A munícipe Da. T[...] acha que o certo seria ter um candidato do Jabaquara para concorrer a vaga. O conselheiro J[...] acha que é importante haver abertura para fazer a composição entre os conselhos. O secretário L[...] pondera que tanto para o titular como para o suplente é necessário haver competência, tempo e conhecimento da matéria para discutir os assuntos específicos e poder dar a contribuição à cidade de São Paulo. O conselheiro J[...] acredita que não serão tratadas somente matérias de ordem técnica. O secretário L[...] pergunta se há alguém interessado em se candidatar a vaga. O conselheiro Jânio pergunta se não é possível concorrer apenas como suplente. O coordenador J[...] propõe que na reunião da Secretária Municipal de Relações Governamentais, que irá tratar desse assunto, e que acontecerá no próximo dia 27/04/2015, seja levada a questão de haver mais de um suplente para as macrorregiões, e não vê qualquer óbice à proposta, pois, na ausência ou impedimento do titular haveria um dos suplentes para participar das reuniões daquele conselho. Que a escolha da Vila Mariana se baseou em grande parte porque o Sr. H[...] tem tempo disponível para acompanhar as reuniões e a D[...] já faz parte do CPOP. O conselheiro J[...] salienta que não tem possibilidade de concorrer a vaga de titular por uma questão de tempo, mas aceita concorrer a vaga de suplente. O secretário L[...] pergunta aos conselheiros se acolhem a proposta da Vila Mariana e a suplência pelo conselheiro J[...], havendo a resposta afirmativa por parte dos conselheiros presentes. (Ata, CPM Jabaquara, DOC, 16/06/2015)

Apesar dessa intensa articulação e disputa por estas vagas nesta macrorregião, em outras a situação foi diferente. Na subprefeitura de Itaquera, na zona-leste, é relatado em ata do conselho que “houve algumas apreensões de alguns conselheiros” por conta da “enorme responsabilidade que o cargo exige”, assim não houve a formalização de nenhum candidato para a referida função, sendo que todos do colegiado abriram mão de disputá-la:

O Coordenador J[...], proferiu que a Secretaria Municipal de Relações Governamentais, através de sua diretoria fez uma solicitação ao Conselho Participativo Municipal de Itaquera que fizesse uma reunião no âmbito de escolher o candidato titular e suplente, representando este Conselho diante do Macro Leste 2, que é composto por subprefeituras de Itaquera, São Matheus, Guaianazes, Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista, cidade Tiradentes e Itaim Paulista. Os representantes titular e suplente do Macro Leste, a ser votada em uma data ainda a ser definida, fará representar uma das cadeiras no corpo do Conselho Municipal de Políticas Urbanas. O Coordenador ainda citou da enorme responsabilidade que o cargo exige. Citou ainda que os candidatos tragam um pouco de conhecimento em Políticas urbanas, e seu desembaraço, uma vez que terá missão de divulgar a estes Conselhos acima citado, e também da disponibilidade de tempo. Ressaltou que as reuniões da CMPU, tanto nas ordinárias como extraordinária são nos períodos da manhã. Solicitando a representação de candidatos, na primeira instância não houve qualquer manifestação. O Coordenador entendendo da difícil tomada de decisão por parte dos Conselheiros, resolve aguardar alguns instantes para nova chamada. Já nos últimos itens da pauta o Coordenador retoma este item da pauta fazendo uma nova chamada, houve algumas apreensões de alguns conselheiros, mas não formalizando nenhum candidato para referida função. Como a reunião já corria seu curso para final, o coordenador deu veredicto de que a Sub Prefeitura de Itaquera no seu Conselho Participativo Municipal, não fará

representar para Macro Leste 2, para compor o Conselho Municipal de Políticas Urbanas. (Ata, CPM-Itaquera, DOC, 09/06/2015)

O que todos esses registros procuram demonstrar é que de algum modo os colegiados dos CPMs se mobilizaram para ocuparem as vagas que lhes foram reservadas em outro conselho. Demonstrem também a autonomia deles para definir o modo de escolha para as vagas e a forma de recrutamento. Os conselheiros participativos integrados ao CMPU acabaram desempenhando uma das atribuições agregadas aos CPMs.

O CMPU, grosso modo, tem a função de debater a política urbana, que inclui os instrumentos da política urbana, os projetos de ordenamento e reestruturação urbana etc. Nas palavras de Flávio Rocha Franco, secretário-executivo do CMPU, em entrevista concedida ao *site ObservaSP*, o conselho “tem como principal função debater a política urbana do município, ou seja, os instrumentos da política urbana, em processo de revisão participativa, e também os projetos, sobretudo aqueles de ordenamento e reestruturação urbana”. Diz ainda Franco: “é o meio pelo qual a sociedade civil se envolve com a política urbana do município” (Franco, 2015, entrevista concedida ao *site ObservaSP*). As principais pautas deste conselho, explica, “são vinculadas à revisão participativa do marco regulatório, instrumentos de política urbana que estabelecem as principais regras para o funcionamento da cidade como um todo” – algumas das quais são bastante técnicas (*idem*).

Após assumirem as vagas no CMPU e participar efetivamente deste colegiado, os conselheiros participativos buscaram, no melhor dos casos, articular as ações de ambos os conselhos e, no mais das vezes, informar aos CPMs das discussões e acontecimentos do CMPU, inclusive com muitas das questões técnicas debatidas e tratadas por este conselho, conforme os registros que seguem de diversas subprefeituras:

[...] “A Conselheira H[...] fala sobre a participação do CMPU, onde a mesma está representando o Conselho Participativo Sé, afirmando que as operações são importantes porque se auto financiam e tem um plano urbanístico que se enquadra com as diretrizes gerais do com o plano diretor. Diz que a dificuldade como se dá com o impacto social mesmo que aprovado no plano diretor, o que vai acontecer com as definições de obras, explica que a SIURB tem um plano de drenagem para o Cambuci, que não foi apresentado publicamente [...]”. (Ata, CPM-Sé, DOC, 07/02/2016)

M[...], representante do CMPU (Conselho Municipal de Políticas Urbanas) informou que serão eleitos aproximadamente mil representantes na Conferência Municipal da Cidade de São Paulo. Informou que a Lei de Zoneamento está na Câmara dos Vereadores com 22 emendas aprovadas, das 220 propostas. Relatou a posição da SMDU sobre a lei: é a lei “possível” diante de tanta diversidade de opiniões e posições na cidade. Pessoalmente, acredita que há itens que foram na contra mão do Plano Diretor, como a concessão ao aumento do número de garagens nos eixos e o aumento do gabarito em Zonas de Centralidade. Assim que for aprovada a lei, os Planos de Bairro vão começar a ser

coordenados pelas subprefeituras. Destacou a importância que os PIU - Projeto de Intervenção Urbana vão ganhar no desenho urbano. (Ata, CPM-Pinheiro, DOC 21/04/2016)

Esses relatos pretendem demonstrar não só o desempenho da atribuição agregada desempenhada por alguns conselheiros participativos, mas também a tentativa de articulação, ou pelo menos a troca informações, entre essas instâncias participativas, demonstrando de certo modo a capilaridade institucional dos CPMs, ainda que embrionária e incipiente.

O Plano Diretor aprovado em 2014, além de redesenhar o CMPU - e este em sua regulamentação ter reservado vagas aos CPMs -, conferiu ainda uma outra atribuição agregada aos CPMs, que seria a de aprovar os “Planos de Bairro” (PB), uma espécie de plano diretor para cada bairro. Está no escopo do PB “articular as questões locais com as questões estruturais da cidade”, “fortalecer a economia local e estimular as oportunidades de trabalho”, “estabelecer diretrizes para a implantação de mobiliário urbano, padrões de piso e de equipamentos de infraestrutura”, “identificar o patrimônio ambiental local, propondo estratégias para sua conservação”, dentre outros pontos (Lei nº 16.050/14, art. 350). Ele poderá conter ainda propostas de melhorias para o bairro (*idem*, art. 351), tais como: de infraestrutura de microdrenagem e de iluminação pública; de oferta e o funcionamento de equipamentos urbanos e sociais de saúde, educação, cultura, esporte, lazer e assistência social, entre outros, adequados às necessidades dos moradores de cada bairro.

Convém lembrar que a concepção de PB não é nova. O urbanista Candido Malta Campos Filho (2003; 2006) relata em seu livro, *Reinvente seu bairro. Caminhos para você participar do planejamento de sua cidade*, a existência de experiências internacionais com esta concepção. Ainda segundo o autor, em 1990 e 1991 na região metropolitana de São Paulo desenvolveram-se “seis planos diretores de bairro de caráter pioneiro no Brasil” (2003, p. 189-190). Nestes casos, estes planos foram elaborados no âmbito da Secretaria de Educação do Governo do Estado, tendo as escolas das localidades papéis centrais neste processo que procurou aproximar os agentes educacionais às associações de moradores e aos pais de alunos, segundo Campos Filho. Como ele relata, “foi uma excelente experiência pedagógica, mas que infelizmente foi só parcialmente praticada” (*idem*).

Agora os PBs surgem diretamente vinculados às subprefeituras e, conforme previsto, poderão ser *elaborados* tanto por “associações de representantes de moradores” quanto pela própria “subprefeitura, com a participação dos Conselhos Participativos Municipais” (Lei nº 16.050/14, art. 347 § 1º). Mas o maior destaque em relação a esse ponto é que ficou estabelecido

normativamente no PDE que “os planos de bairro serão *aprovados pelos conselhos de representantes das subprefeituras ou, até a instituição destes, pelos conselhos participativos municipais e debatidos pelo Conselho Municipal de Planejamento Urbano (CMPU)*” (*idem*). Isso foi endossado no decreto de criação do CMPU e por atores que têm estado presentes neste processo. Embora não tenha sido possível investigar como essa atribuição se desenvolveu na prática, o que importa reter é que funções diversas, “atribuições agregadas”, foram sendo requeridas dos conselheiros participativos eleitos.

Nesse sentido, outro papel que merece ser destacado foi integração de conselheiros participativos no Comitê de Combate ao mosquito *Aedes Aegypti*. Em um momento em que a cidade de São Paulo vivenciava uma situação preocupante em relação à epidemia de dengue e *chikungunya*, foi criado através da Portaria nº 102/2015, da Prefeitura, os Comitês Regionais de Combate ao *Aedes*, o mosquito transmissor dessas doenças. Os Comitês criados em cada uma das 32 subprefeituras tinham por objetivo “acompanhar a execução do plano de ação regional de combate” ao mosquito. Foram compostos pelo subprefeito, que era o coordenador, por representantes de diversos órgãos, como O Supervisor da Supervisão Técnica de Saúde, representantes da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente e da Secretaria Municipal de Educação, Defesa civil, dentre outros, e Conselheiros Participativos Municipais (Portaria nº 102/2015).

Sendo previsto pela Portaria municipal e respectivas Portarias regionais de cada subprefeitura, assim como ocorreu com as demais atribuições agregadas, cada colegiado dos CPMs determinou pelas suas próprias formas definidas em suas reuniões a forma de designar conselheiros para esse Comitê. Em uma das reuniões, realizada em maio de 2015, registra-se o informe: “[O] Comitê da Dengue na Lapa será montado pelo Subprefeito e precisa da indicação de um conselheiro participativo que possa acompanhar as ações, ou que cada um se comprometa com a sua região” (Ata, CPM-Lapa, DOC, 22/05/2015). Quanto ao processo de “indicação”, houve aqueles colegiados que a encaminharam por meio de eleição, outros por aclamação, ou ainda, em alguns casos, conselheiros que de alguma forma já estavam envolvidos com tema e o processo (os da área da Saúde, por exemplo) que se integraram ao Comitê e depois foram oficializados com a nomeação pelo colegiado. Da mesma forma que ocorreu com as demais atribuições agregadas, esses conselheiros que integraram os Comitês fizeram “a ponte” entre as instâncias, por assim dizer, conforme diversos relatos em atas. Como se percebe nos registros abaixo, na subprefeitura de Casa Verde, por exemplo, houve o relato sobre as “várias ações do Comitê” ao passo que na Sé, pelo

contrário, deu-se o informe da “preocupação com a falta de comprometimento” em relação ao tema e, por fim, em Santo Amaro falou-se sobre as várias ações e o calendário de ações para a ciência de todos.

A reunião iniciou-se com fala da coordenadora [...] que passou alguns informes, como de praxe, sobre várias ações do comitê de combate à Dengue e Chikugunya, nos distritos Casa Verde, Limão e Cachoeirinha. Também falaram sobre a organização das oficinas para uma apresentação e participação dos munícipes das regiões. (Ata, CPM-Casa Verde-Cachoeirinha, DOC, 16/07/2015)

A Conselheira C[...] que integra o Comitê de Combate à Dengue [...] expõe sua preocupação com a falta de comprometimento da Subprefeitura Sé com o desenvolvimento do trabalho deste Comitê, que desde que foi criado, se reuniu poucas vezes, sendo a última reunião em maio. Alguns encaminhamentos foram feitos; porém, o Comitê não foi informado se foram cumpridos ou não. (Ata, CPM-Sé, DOC, 07/02/2016)

Foi informado que a Subprefeitura montou um grupo de trabalho para ajudar no combate à dengue e que o CPM está dentro do grupo, representado pela Conselheira Larissa e que qualquer Conselheiro pode comparecer às reuniões, mas será repassado as medidas de combate à dengue, para que possamos divulgar em nossos bairros. Informou que a dengue está evoluindo e se tornando uma epidemia. Na última reunião, que compareceu a Conselheira Larissa foi informado que a PMSP [prefeitura] tem produzido material para a campanha de combate à dengue. Desta forma, dia 5/5/15 às 9h30m será realizado evento para divulgação de reforço a esse combate bem como para que as entidades possam multiplicar os cartazes e informações sobre a doença. (Ata, CPM-Santo Amaro, DOC, 20/05/2015)

Para finalizar, mais duas outras “atribuições agregadas” podem ser brevemente mencionadas. Nestes casos, designadas especificamente por outros atores da sociedade civil (e não da gestão pública), notadamente aqueles que atuam em torno da Rede Nossa São Paulo (RNSP). Não se trata assim de atribuições estabelecidas em leis, mas de demandas requeridas aos conselheiros participativos e que, portanto, passaram a constituir seu arco de atuação para os que assim o desejasse desempenhar. O primeiro caso trata-se do sistema denominado “De olho nas Metas”. Recentemente a RNSP, em parceria com o Centro de Mídias Cívicas do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) e cooperação técnica do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, lançou um sistema através do qual qualquer cidadão pode acompanhar o andamento das metas da gestão. Conforme foi divulgada na época, para esta função de monitoramento disponível a todos os cidadãos, o sistema pretendeu de forma mais específica auxiliar os conselheiros participativos a “divulgar informações”, “organizar campanhas” e a “desenvolver seu trabalho de forma mais eficiente”. Os conselheiros que desejassem desempenhar essa função teriam acesso ao sistema. Para ficar com apenas uma menção ata de conselho sobre essa atribuição, vale o registro do CPM-Aricanduva: uma conselheira “informa sobre realização da Oficina ‘De Olho nas Metas’ [...] para orientações de utilização das duas plataformas de acompanhamento do Programa de Metas

da prefeitura de São Paulo, e ‘Monitorando a Cidade’. O foco dessas plataformas é facilitar o trabalho dos conselheiros participativos no monitoramento das metas” (Ata, CPM-Aricanduva, DOC, 22/05/2015).

Outra função agregada requerida por atores da sociedade civil é a que alguns conselheiros assumiram na Frente Parlamentar pela Democracia Direta (FPMDD) da Câmara dos Vereadores de São Paulo, que pretende regulamentar o art. 10 da LOM. Ele trata do referendo, do plebiscito e da iniciativa popular no âmbito do município. Essa frente suprapartidária, criada em 2014, contou em sua formação inicial com 9 vereadores¹⁰⁰. Em seu Projeto de Resolução (PR nº 18/2014), consta que compete aos vereadores que subscreveram o projeto “decidir sobre a participação de representantes da Sociedade Civil, que terão assento permanente ou não na Frente Parlamentar em questão” (Projeto de Resolução nº18/2014, art. 1 §4º). Em seminário promovido pela Frente, registrado em vídeo (*cf.* Vídeo, Reunião com a Frente de Trabalho de Implementação de Mecanismos pela Democracia Direta, 2015) – em articulação com a *Escola do Parlamento de São Paulo*, a *Escola de Governo de São Paulo* e o *Grupo de Trabalho Democracia Participativa da Rede Nossa São Paulo* –, em que estavam presentes mais de 50 conselheiros participativos de diversas regiões da cidade, foram escolhidos seis deles como representantes da sociedade civil para compor a Frente. Após reuniões para debater o assunto (*idem*), a Frente apresentou o PL nº 476/2015, através de seus parlamentares, que possibilitaria a convocação de plebiscito público para a aprovação de obras de valor elevado ou que tenham um significativo impacto ambiental. O PL foi aprovado em 2016 pelo Plenário da Câmara, mas foi vetado pelo prefeito Haddad.

Independentes dos resultados efetivos resultantes dessas atribuições requeridas (ainda carentes de investigação mais aprofundada), seja em relação ao CPOP, ao CPMU, ao PB, à FPMDD, ao Comitê de combate ao mosquito vetor da dengue, dentre outras¹⁰¹, o que se quer chamar atenção é a ocorrência dos processos e atividades em que os conselheiros participativos eleitos foram envolvidos após eleitos.

Essas “atribuições agregadas” foram possibilitadas por pelo menos dois fatores, além da certa indefinição de como os CPMs iriam funcionar de fato, quais sejam: *i)* seu caráter não setorial

¹⁰⁰ Composta pelos seguintes vereadores: Juliana Cardoso (PT) (presidenta da Frente); Patrícia Bezerra (PSDB), Eliseu Gabriel (PSB), Ricardo Young (PMDB), Gilberto Natalini (PV), José Police Neto (PSD) e Toninho Vespoli (PSOL).

¹⁰¹ Outras atribuições agregadas aos CPMs foram propostas na Câmara de Vereadores de São Paulo, mas ainda não foram apreciadas, como é o caso do PL nº 107/2014, do Vereador Ota (Pros) que “trata da consulta aos Conselhos Participativos de cada Subprefeitura antes de qualquer modificação no itinerário das linhas de ônibus”; e do PL nº 408/2015, da vereadora Juliana Cardoso (PT), que “obriga o Executivo Municipal a disponibilizar aos membros do Conselho Participativo Municipal [...] treinamento e acesso ao ‘Sistema de Orçamento e Finanças – SOF’”.

(ou intersetorial, como queira); *ii*) sua ampla dimensão em número de membros. O caráter não setorial supõe a possibilidade de os CPMs tratarem dos mais diversos assuntos que perpassam os territórios nos quais estão inseridos, potencialmente assumindo diversas atribuições. Como o número de membros é bastante elevado (apesar da variação de colegiado para colegiado), no conjunto, pode-se supor que há a expectativa de ser possível que os conselheiros cumpram com diversas funções ao mesmo tempo, não os sobrecarregando em demasiado, o que se daria com colegiados com reduzido número de membros.

Como se deu a eleição para esse elevado número de membros é o que será visto na próxima seção para depois então serem examinadas as candidaturas e os perfis socioeconômicos, participativos e associativos dos conselheiros eleitos.

4.2.2 ELEIÇÃO E CANDIDATURAS PARA A PRIMEIRA GESTÃO (JAN. DE 2014 A JAN. DE 2016)

Eleições para conselhos não são novidades em São Paulo. As primeiras ocorreram na já longínqua década de 1980 para os conselhos de saúde da zona leste da cidade. Também no período mais recente, diversos conselhos promoveram eleições para formar sua composição. Tatagiba e Blikstad (2011) descreveram e analisaram, por exemplo, o processo eleitoral ocorrido em 2009 para o Conselho Municipal de Habitação no qual foram eleitos 16 representantes das organizações populares de moradia que o compõem. Na primeira eleição para este conselho, realizada em 2003, participaram do pleito 31.765 eleitores. Em 2009, votaram 47.624 pessoas. Havia sido o maior número de eleitores até aquele momento. No artigo, as autoras demonstram e analisam as disputas entre as diferentes chapas chamando a atenção para os “nexos e vínculos” entre movimentos sociais, partidos e governo. Conforme entrevista de uma liderança de movimento concedida à citada pesquisa, para ela aquela era “como se fosse uma eleição de vereador” (*idem*, p. 200-212).

Quanto ao número de eleitores no pleito, as autoras afirmam que seu significado é relativo. “Se comparado com o tamanho do colégio eleitoral de São Paulo, temos um comparecimento às urnas de menos de 1% dos eleitores aptos a participar, o que pode ser considerado um percentual muito pequeno”. No entanto, ressaltam, “sendo esta uma eleição não obrigatória, para uma instância de participação pouco conhecida e que não conta com a divulgação e os recursos envolvidos num pleito geral, os números podem ser considerados expressivos” (Tatagiba e Blikstad, 2011, p. 192).

No caso da primeira eleição dos CPMs, em comparação a eleições anteriores para demais conselhos, houve certa mobilização de recursos e de estruturas, relativamente volumosos, por parte da gestão municipal, embora ainda considerados insuficientes conforme os relatos de diversos atores colhidos em campo. Para se ter ideia da dimensão, no dia da eleição para a primeira gestão dos CPMs estavam envolvidas mais de 30 mil pessoas, entre servidores convocados para trabalhar, equipes das comissões eleitorais¹⁰², que foram organizadas por subprefeitura, técnicos do TRE-SP, responsáveis pela configuração e fornecimento das urnas eletrônicas, e da PRODAM, responsáveis por apurar e divulgar os resultados finais. Mais de 8.700 urnas eletrônicas foram espalhadas pela cidade – a mesma quantidade das eleições municipais ordinárias. Os custos estimados pela presente pesquisa, segundo os dados publicados nos meios oficiais, ultrapassaram os R\$ 4 milhões, incluídos os valores do convênio com o TRE-SP (R\$ 1.364.314,40)¹⁰³, para o fornecimento das urnas eletrônicas, treinamento de pessoal etc., os contratos com as empresas públicas municipais PRODAM (R\$ 1.088.144,63) e São Paulo Turismo S.A. (R\$ 1.347.173,78), sendo os objetos de contrato, conforme registrado no DOC (07/12/2013), no caso da primeira, de “serviços técnicos especializados de tecnologia da informação, compatíveis a sua finalidade”, isto é, relacionados ao computador e a divulgação dos resultados finais da eleição, e, no caso da segunda, de “serviços de planejamento, produção, execução e fiscalização do evento ‘eleição do conselho participativo municipal 2013’, com fornecimento de infraestrutura constituída por equipamentos e produtos, pessoal técnico e operacional”, além dos gastos com divulgação e propaganda aqui não computados¹⁰⁴.

As expectativas dos organizadores do processo e a projeção dos membros do governo eram de que na eleição votassem cerca de 500 mil eleitores, conforme declarações diversas à mídia, na

¹⁰² As comissões eleitorais foram formadas em cada subprefeitura a partir de audiências públicas, nas quais foram eleitos alguns dos seus membros. Outros membros eram servidores públicos alocados nas subprefeituras ou na SMRG. Estas equipes foram as responsáveis por receber e validar as inscrições dos candidatos durante o período de inscrição e por trabalharem no dia das eleições, que contou também com outros convocados.

¹⁰³ Conforme o “Extrato de Convênio” publicado no Diário Oficial da União em 29/11/2013 (p. 223). Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=3&pagina=223&data=29/11/2013&captchafield=firistAccess>

¹⁰⁴ Conforme as “Notas de Empenho” (nsº 2013-0.342.259-6; 2013-0.342.236-7) e respectivos “Extratos de Termos de Contrato” cujas publicações encontram-se DOC do dia 07 de dezembro de 2013, com os valores acima mencionados. O objeto de contratação no caso da PRODAM foi de “serviços técnicos especializados de tecnologia da informação, compatíveis a sua finalidade e relacionados na proposta pc-smrg-131112-130 (de realização das eleições)” e no caso da São Paulo Turismo SA, “serviços de planejamento, produção, execução e fiscalização do evento “eleição do conselho participativo municipal 2013”, com fornecimento de infraestrutura constituída por equipamentos e produtos, pessoal técnico e operacional”. Disponível em: <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/RenderizadorPDF.aspx?ClipID=3HH4F24G3VOFRe096PNH3CR3MVR>.

Os gastos com publicidade e propaganda podem ser consultados no portal da transparência da cidade de São Paulo com a busca simples pela palavra-chave “Conselho Participativo Municipal”. Disponível em: <http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/pesquisa/paginas/results.aspx?k=%22Conselho%20Participativo%22&start1=1>

época, mas o número oficial após a apuração ficou bastante aquém. Puderam votar, através de eleições facultativas, todos os eleitores desde que não tivessem pendências com a Justiça Eleitoral.

A cidade de São Paulo é um colégio eleitoral de aproximadamente 8,6 milhões de eleitores. Participaram do pleito cerca de 1,5% destes, ou seja, mais de 150.000 eleitores, o que gerou 757.510 votos, pois cada um poderia escolher até 5 candidatos. Foram 598.480 (73,5%) votos válidos, 97.335 (16,2%) votos brancos e 61.695 (10,3%) votos nulos (DOC, 11/12/2013). Diante de tais números, a mesma ressalva feita por Tatagiba e Blikstad (2011) também é válida aqui. Sendo esta uma eleição não obrigatória para uma instância de participação e considerando inclusive as dificuldades de um processo eleitoral (facultativo) deste vulto, de modo relativo, eles poderiam ser considerados bastante expressivos; especialmente se os pontos de comparação forem as experiências ocorridas no passado.

Embora tenha ocorrido sem obstáculos que o inviabilizassem o pleito, alguns problemas pontuais marcaram sua organização. Um deles foi em relação à alocação dos eleitores para a votação: em alguns casos os locais não foram os mesmos das eleições ordinárias. Para confirmar o local de votação, cada eleitor deveria consultar previamente através de ferramenta oficialmente disponibilizada na internet para tanto. Devido à incompatibilidade do domicílio residencial com o eleitoral, muitos eleitores foram designados a votar em locais situados em outras subprefeituras que não as da área de suas residências, mesmo o voto sendo, em princípio, distrital, pois o dado válido para a Justiça Eleitoral é o endereço da zona eleitoral no qual o eleitor está inscrito¹⁰⁵. A impossibilidade técnica de fazer coincidir o endereço residencial com o da zona eleitoral fez com que houvesse mudanças no processo, segundo a justificativa oficial da Prefeitura. Primeiramente, a eleição seria unicamente distrital, ou seja, os eleitores poderiam votar apenas nos candidatos do seu distrito; depois, poderiam votar em candidatos da sua subprefeitura e, por fim, acabou prevalecendo a regra de que o voto fosse válido para qualquer candidato da cidade. Esta mudança de regras no decorrer do processo levantou até mesmo a hipótese de um pedido de impugnação por parte de partidos da oposição (PSDB e PPS). Ao jornal o Estado de São Paulo (09/12/2013), declarou o vereador Ricardo Young (PPS): “Com qualquer lista de nome, há um espaço enorme para o aparelhamento. Sabe-se lá quem está apoiando quem e onde”, criticando o fato de que não se poderia votar apenas nos candidatos do distrito. A gestão municipal reconheceu os problemas,

¹⁰⁵ Para as eleições municipais gerais (vereador, prefeito etc.), o TRE estima que 35% da população vota em local diferente daquele onde mora.

mas argumentou que ocorreram devido a questões técnicas, que não poderiam ser resolvidas pelo TRE-SP. A oposição acusou o governo de estar manipulando as eleições para obter vantagem no resultado, mas, embora o pedido de impugnação tenha sido cogitado não foi efetivamente levado adiante.

Outro problema apontado pela mídia na semana da votação, por candidatos e eleitores, em geral, foi a falta de divulgação do pleito, apesar dos recursos que foram destinados para tanto. “A falha principal é na divulgação e na mudança de regras no meio do caminho”, afirmou o vereador Floriano Pesaro (PSDB), em entrevista à imprensa (Agência Estado, 09/12/2013). O veículo de imprensa Rede Brasil Atual, em reportagem realizada no dia da eleição, registra *in loco* este problema. Relatam os repórteres do site:

a auxiliar de limpeza S[...] acha uma falta de respeito ocorrer um evento importante sem boa divulgação. "É muito errado isso. Eu moro do lado da escola que está ocorrendo a eleição, mas só hoje eles colocaram a faixa ali. Eu não fazia ideia do que estava acontecendo", protestou. M[...], o diretor da escola, confirmou que os materiais para divulgação do pleito só foram recebidos na manhã de hoje. (Rede Brasil Atual, 08/12/2013)

Além destes problemas em relação à organização do processo eleitoral – que sintetizam “a falha principal”, na fala do supracitado vereador –, outros, como o pouco tempo entre a divulgação oficial das candidaturas deferidas e o dia da eleição – na prática com pouco tempo para a campanha eleitoral –, poderiam ser mencionados; alguns deles não têm diretamente a ver com a organização, mas com práticas supostamente espúrias no dia da eleição, como, por exemplo, a mobilização de recursos próprios para levar eleitores a votar ou outras de mesma natureza. Porém, essa discussão deve se limitar aqui, uma vez que as evidências sugerem que, se ocorreram, não foram mais do que problemas pontuais.

Pode-se dizer que, de toda a maneira, vários dos fatores elencados acima certamente prejudicaram em algum nível o pleito, mas não o inviabilizaram. As eleições aconteceram e transcorreram dentro de razoável normalidade, se é que se pode assim dizer, e foram eleitos – e, ato contínuo, empossados – os candidatos mais votados, de acordo com o número de vagas em cada distrito, sendo os demais considerados suplentes, classificados na ordem decrescente do número de votos por eles obtidos.

Para concorrer às 1.125 vagas candidataram-se 2.862 pessoas (DOC, 1/11/2013). Para se ter pelo menos um parâmetro da dimensão do que isto significa (sem a pretensão de se indicar qualquer relação estatisticamente válida), a quantidade de candidatos aos CPMs foi 2,5 vezes

maior, em números absolutos, do que a de vereadores em 2012, que contou com 1.227 candidaturas para as 55 vagas (ou seja, 22 por vagas).

Tomando o número total de cadeiras “ordinárias” para os CPMs pelo número total de candidatos deste, tem-se a razão de 2,5 candidatos/vaga. Todavia, em alguns distritos as candidaturas foram 4 vezes mais do que o número de vagas, como em Itaim Paulista. Em São Miguel, Perus, São Mateus, Casa Verde, Cidade Tiradentes, a quantidade de candidatos foi de três vezes maior do que a de cadeiras. Em todas as subprefeituras o número de candidatos foi maior do que o de vagas, embora o mesmo não se dê quando se toma como referência os distritos, que são as unidades territoriais pelas quais são as vagas distribuídas (*cf.* Anexo I; Tabela 7).

Dos 96 distritos, em 8 o número de candidatos não foi maior do que o de vagas. Em 3 deles, o número foi exatamente o mesmo. Nesses 11 casos, que se concentram nos distritos das subprefeituras da Lapa (3) e da Sé (3), todos os candidatos foram eleitos, pois não há qualquer espécie de “clausula de barreira”. Para se demonstrar alguns exemplos, no distrito do Cambuci, subprefeitura da Sé, havia apenas 2 candidatos para as 5 vagas disponíveis. Um foi eleito com 71 votos e o outro com 58. Já no distrito da República (também na Sé), foram 5 candidatos para 6 vagas. Todos foram eleitos – um deles com apenas 1 voto. Na mesma subprefeitura, no distrito Santa Cecília, houve caso similar, pois havia 7 candidatos para 8 vagas; todos os candidatos foram eleitos e um deles com apenas 4 votos.

Isso não quer dizer que as votações nos candidatos dessas regiões foram todas baixas. Nesses mesmos distritos houve, por exemplo, conselheiros eleitos com 900 e 642 votos, respectivamente – o primeiro e o segundo mais votados. Mas o caso mais emblemático, nesse sentido, ocorreu no distrito de Perdizes, na subprefeitura da Lapa, onde foi eleita a conselheira mais votada de todo o município, com 3.514 votos. Conforme relatos colhidos em campo, tal conselheira era vinculada ao movimento de moradia. Ao distrito de Perdizes, pela proporcionalidade demográfica, foram destinadas 11 vagas; então elegeram-se todos os 10 candidatos inscritos, sendo que o último deles com apenas 13 votos e o penúltimo com 16. Ou seja, no mesmo distrito em que foi eleita a conselheira mais votada de todo o município, houve eleitos com votações relativamente baixas (DOC, 11/12/2013). Esse pode ser um primeiro indicativo da heterogeneidade dos perfis daqueles que foram eleitos, conforme será aprofundado a seguir.

No total, foram eleitos 1.113 conselheiros ordinários para as 1.125 vagas disponíveis. Por uma ínfima quantidade, o desafio de preencher o enorme número de vagas disponibilizadas foi

realizado com sucesso através de um processo eleitoral que exigiu grandes mobilizações de recursos (financeiros, humanos etc.).

Após essas eleições “ordinárias”, foi realizada ainda a eleição para mais 22 “conselheiros extraordinários” em pleito suplementar ocorrido em março de 2014¹⁰⁶, ou seja, quando as atividades dos CPMs já haviam se iniciado. Concorreram a essas vagas 49 estrangeiros residentes no município (DOC, 20/03/2014), distribuídos geograficamente conforme se pode conferir em anexo (*cf.* Anexo I; Tabela 7), dos quais 20 foram eleitos em 19 subprefeituras que passaram a integrar de forma plena os colegiados. Votaram no pleito 1.710 estrangeiros (DOC, 2/4/2014).

Todos os eleitos, independentemente de suas votações, tomaram posse e passaram integrar “de forma plena” e atuar no mesmo colegiado.

4.2.2.1 AS CANDIDATURAS E MOTIVOS DECLARADOS

Com o intuito de melhor demonstrar a heterogeneidade aludida há pouco, discute-se a partir de então o perfil dos conselheiros eleitos, primeiro apresentando-se itens relacionados às candidaturas (Tabelas 8, 9 e 10) e, logo após, aos perfis socioeconômicos, participativos e associativos (Gráficos 3, 4, 5 e 6 e Tabela 11) dos conselheiros eleitos para a primeira gestão respondentes do *survey*, realizado para a presente pesquisa.

Como já visto, para os CPMs poderia se candidatar qualquer pessoa maior de idade no gozo dos direitos políticos; assim, uma das questões perguntadas no *survey* foi quais seriam os motivos ou razões para se candidatarem aos CPMs, conforme se pode conferir no próprio questionário em anexo (*cf.* Anexo VI, Parte 2, Questão 6).

A questão foi respondida por 170 pessoas. Ela teve estrutura semi-aberta, ou seja, havia uma lista de opções que o respondente poderia escolher, mas havia também a opção de marcar “Nenhuma das respostas/Desejo escolher outra opção”, na qual se abria uma caixa de texto em branco para que qualquer resposta fosse dada. Ocorre que nenhum dos respondentes escolheu opção de resposta aberta, optando pelas alternativas pré-definidas (a partir de pré-testes realizados), como segue na tabela abaixo. Cada respondente pôde escolher duas opções, assinalando o “1º motivo” e o “2º motivo”.

¹⁰⁶ Já na eleição para a segunda gestão dos CPMs as eleições para conselheiros “ordinários” e “extraordinários” ocorreram de forma simultânea, isto é, na mesma data.

TABELA 8. MOTIVOS PARA CANDIDATURA AOS CPMS

| Motivos | 1º motivo (%) | 2º motivo (%) |
|--|---------------|---------------|
| Acredito ser um espaço para a construção de uma sociedade mais justa | 28,8 | 17,3 |
| Acredito na possibilidade de interferir nos rumos do bairro | 21,8 | 20,8 |
| Acredito na possibilidade de interferir nos rumos da cidade | 20 | 9,5 |
| Tenho conhecimento dos problemas do bairro e da região | 8,8 | 18,5 |
| Sou uma liderança comunitária | 9,4 | 10,1 |
| É mais um espaço de reivindicação | 3,5 | 7,1 |
| É mais um espaço para desenv. as atividades relacionadas à minha atuação em outros espaços | 4,1 | 4,2 |
| Fui designado pela organização da qual faço parte | 2,4 | 3,6 |
| Tenho conhecimento técnico para exercer a função | 0 | 3,6 |
| Busco por reconhecimento político | 0,6 | 2,4 |
| Existe a possibilidade de conquistas concretas | 0 | 1,8 |
| Conheço a administração pública municipal | 0,6 | 1,2 |
| Total | 100% | 100% |
| | N=170 | N=168 |

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados no survey *Questionário para Conselheiros Participativos Municipais*. Cf. Anexo VI
Obs.: “N=” identifica o número de respondentes de cada questão

Conforme as respostas obtidas, 28,8% escolheram “acredito ser um espaço para a construção de uma sociedade mais justa” como primeiro motivo, e 17,3% escolheram esta alternativa como segundo motivo. Bastante amplo e genérico, este motivo talvez revele que ainda há expectativas otimistas em relação a espaços como esses, mesmo havendo pouco reconhecimento da existência da “possibilidade de conquistas concretas”, como revelado pela não escolha dessa opção pelos respondentes (0% como 1º motivo e apenas 1,8% como segundo).

Nessas respostas é interessante observar também que a opção “fui designado pela organização da qual faço parte” foi assinalada por apenas 2,4% como primeiro motivo – lembrando que, para o caso dos CPMS, diferentemente da maior parte dos conselhos setoriais, não há a exigência de vinculação a qualquer organização.

Seguindo adiante, é interessante levantar também as respostas dadas à pergunta “Como você ficou sabendo da eleição para o CPM?”, à qual 167 pessoas responderam (cf. Anexo VI, Parte 2, Questão 5). Como o campo de resposta foi totalmente aberto, fica difícil quantificá-las, embora valha o esforço de categorizá-las de modo a se demonstrar a amplitude e a heterogeneidade dos meios pelos quais os conselheiros respondentes do *survey* tomaram conhecimento das eleições.

Um conjunto grande dos respondentes disse ter tomado conhecimento através dos diversos meios de comunicação. Outra parcela, também ampla, afirmou que foi por meio de amigos e amigas. Em alguns casos, os respondentes apontaram que através de associações e grupos diversos, e, em outros, apareceu nas respostas o “convite” das subprefeituras e de vereadores para se candidatarem. Há ainda os que souberam das eleições pelo partido e/ou “espaços políticos” ao qual pertencem. Por fim, além do que se poderia colocar na categoria “outros”, alguns responderam que ficaram sabendo das eleições através de outros conselhos ou porque acompanhavam as discussões

sobre os conselhos das subprefeituras, como segue: “Acompanho e participo da luta por Conselhos desde a criação das subprefeituras, quando reivindicávamos o Conselho de Representantes”; “Fui uns dos ativistas para sua criação”; “Acompanho todas as discussões sobre o Conselho de Representantes e fui eleita em 2003 como representante da Bela Vista para o Fórum de Representantes (Subprefeitura Sé) que tinha caráter similar ao CPM”. Um conjunto mais amplo de respostas segue abaixo:

TABELA 9. “COMO VOCÊ FICOU SABENDO DA ELEIÇÃO PARA O CPM?”

| Respostas abertas: | |
|--|---|
| a) pelos meios de comunicação | “pela imprensa”; “através da mídia”, “através de anúncio no jornal o Estado de São Paulo”, “através de aviso fixado na sub (sic)”; “pelo diário oficial”; etc. |
| b) através de amigos e amigas | “um amigo me convidou para se candidatar”, “informado por amigos do meu distrito”, “através de colegas de minha associação de bairro”, “através de amigos”, “indicação de um amigo”, “através de conhecidos do bairro”, “uma amiga que trabalha na subprefeitura da Mooca”; “por colegas de militância”, etc. |
| c) através de associações e grupos diversos | “no CADES e Associação de Bairro”; “através da associação comercial”; “pela Escola de Fé e Política - Waldemar Rossi e pelo Padre da Paróquia”; “através das atividades comunitárias”; “através do Rotary Club”; “através dos Movimentos Sociais que participo, e das Associações”; “informações em reuniões do bairro”; |
| d) divulgação e o convite da subprefeitura e de vereadores | “através de reuniões na subprefeitura”, “por convite da Própria Subprefeitura, e a convite do Vereador”; “pela Subprefeitura de Santo Amaro e reuniões”; “através de folhetos espalhados, havia balcão de informação na sub local. Fui até lá me informar e encarei”. |
| e) pelo partido e/ou "espaço político" | “no meu diretório político”, “espaços de políticos”; “através dos meios de comunicação e contatos políticos”; “através da participação nas audiências públicas”, “no meu grupo de militância”, “na câmara municipal”; “em reuniões no bairro com agentes políticos”; “na reunião mensal do Diretório Zonal do PT Tatuapé”; “reunião do partido”; “acompanhando os acontecimentos da Câmara e Governo municipal”; “através do Partido Político e movimento Cultural”. |
| f) através de outros conselhos/acompanha as discussões sobre conselhos | “como já tenho esta caminhada, no Conselho Gestor de Saúde e como estou Agente da Pastoral da Saúde (Região Santana e Arquidiocese de São Paulo-SP)”. Outros por fazerem parte da história de criação dos CPMs: “Acompanho e participo da luta por Conselhos desde a criação das subprefeituras, quando reivindicávamos o Conselho de Representantes”; “Fui uns dos ativistas para sua criação”; “Acompanho todas as discussões sobre o Conselho de Representantes e fui eleita em 2003 como representante da Bela Vista para o Fórum de Representantes (Subprefeitura Sé) que tinha caráter similar ao CPM”. |
| g) outros | “foi divulgado na escola onde trabalho”; “sou dona de um jornal de bairro: Pedaco da Vila, que tem 14 anos” |

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados no survey *Questionário para Conselheiros Participativos Municipais*. Cf. Anexo VI

Dado que a divulgação não se limitou a um único meio, o que de certa forma ratifica os recursos mobilizados para a realização das eleições, esses dados sobre os modos como as pessoas tomaram conhecimento das eleições para os CPMs contribuem para a melhor compreensão da heterogeneidade dos candidatos e, portanto, daqueles que acabaram por ser eleitos.

Para finalizar a seção, vale observar ainda mais dois elementos interessantes. Como na eleição para a primeira gestão dos CPMs houve a necessidade de recolhimento de assinaturas, foi perguntado aos conselheiros “como [...] obtive as assinaturas necessárias para se candidatar?”; e também: “quem são as pessoas que mais votaram em você?”.

As respostas foram as que seguem abaixo. Elas convergem na medida em que as maiores porcentagens assinalam opções que indicam relações pessoais e/ou de âmbito local.

TABELA 10. FORMAS DE RECOLHIMENTO DE ASSINATURAS E IDENTIFICAÇÃO DOS VOTANTES

| Recolhimento das assinaturas | 1º lugar (%) | 2º lugar (%) | Quais pessoas votaram em você? | 1º lugar (%) | 2º lugar (%) |
|---|--------------|--------------|--|--------------|--------------|
| Com amigos, vizinhos ou parentes | 48,4 | 30,8 | Pessoas conhecidas do bairro onde moro | 48,3 | 35,3 |
| Com pessoas do mesmo grupo ou organização da qual participo | 37,7 | 28,8 | Pessoas do mesmo grupo ou organização da qual faço parte | 30,9 | 19,7 |
| Nas igrejas | 3,1 | 9,6 | Vizinhos | 5,8 | 14,9 |
| No comércio local | 1,9 | 8,3 | Famíliares | 3,2 | 10,2 |
| Coleta ao acaso (onde e como deu...) | 2,5 | 8,3 | Pessoas desconhecidas | 3,2 | 9,5 |
| Nas escolas | 0,6 | 4,5 | Pessoas do partido ao qual sou filiado | 0,6 | 3,4 |
| No posto de saúde | 0,0 | 3,2 | Colegas de trabalho | 1,2 | 1,3 |
| No trabalho | 0,6 | 1,9 | Nenhuma das resp./Escolher outra opção | 1,9 | 0,0 |
| Nas praças públicas | 1,9 | 1,9 | Não sei/Não responder | 4,5 | 5,4 |
| Nenhuma das respostas/ Escolher outra opção | 3,1 | 2,6 | Total | 100% | 100% |
| Total | 100% | 100% | | N=159 | N=159 |
| | N=159 | N=156 | | | |

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados no survey *Questionário para Conselheiros Participativos Municipais*. Cf. Anexo VI
Obs.: “N=” identifica o número de respondentes de cada questão

Não obstante, complexificando um pouco ponto, relatos colhidos em campo revelam que grande parte das assinaturas foram recolhidas ao acaso e/ou em grupos de candidatos, isto é, em diversos tipos de encontro (audiências, conferências etc.) e ao mesmo tempo para vários candidatos. Nesses casos, somente depois de recolhidas as assinaturas, é que se preenchiam os nomes dos candidatos nos cabeçalhos das folhas. Embora poucas respostas no *survey* revelem este outro lado, uma delas, que preencheu a opção “Nenhuma das respostas/Escolher outra opção”, sintetiza a situação: “as pessoas de minha comunidade coletaram assinaturas com moradores, usuários das UBS, tomando o cuidado de só recolher a assinatura das pessoas de nossa região”.

Nos registros de campo, houve diversos relatos de que o recolhimento de assinaturas dificultaria as candidaturas; fato reconhecido no transcurso do registro delas pelo então secretário da SMRG, João Antônio, em entrevista à Rádio CBN. O secretário explicou que o recolhimento havia sido “uma sugestão da sociedade civil organizada porque entendiam que o conselheiro precisa ter o mínimo de representatividade. O mínimo seria recolher 100 assinaturas na sua localidade para o registro”. Complementa ainda: “mas esse não será um fator impeditivo. Nós estamos orientando os subprefeitos a facilitar ao máximo as inscrições” (Antônio, 2013, entrevista concedida à Rádio CBN). Ou seja, esse ponto de maneira emblemática aponta para a disposição dos agentes governamentais em facilitar e incentivar as candidaturas e a participação nos CPMs.

Vale lembrar que a exigência de recolhimento de assinaturas foi extinta para as eleições da segunda gestão (cf. nota 86).

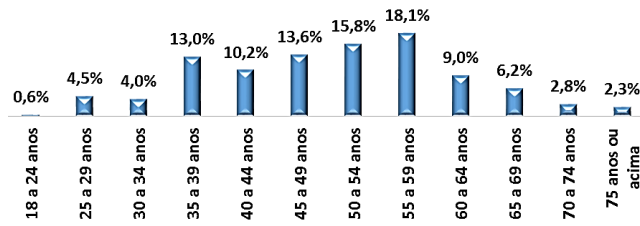
4.2.3 PERFIS SOCIOECONÔMICOS, PARTICIPATIVOS E ASSOCIATIVOS DOS CONSELHEIROS ELEITOS PARA A PRIMEIRA GESTÃO

No que diz respeito ao perfil socioeconômico geral dos conselheiros dos CPMs, respondentes do *survey* desta pesquisa, ele não destoa do que a bibliografia sobre conselhos tem registrado ao longo dos anos, embora os perfis participativos e associativos revelem uma heterogeneidade maior do que a verificada até então - fato associado à não exigência de estar vinculado a entidades ou organizações para assumir o posto.

No *survey*, com média de 173 respondentes na seção de “identificação do perfil” (cf. Anexo VI, Parte 1), a maior parte respondeu ser homem (58%), com ensino superior completo ou incompleto (45,1%) ou com pós-graduação (26,9%) e de cor branca (55,9%). Quanto à faixa etária, as maiores porcentagens concentram-se entre 45 e 59 anos, que somam 47,5% dos respondentes.

GRÁFICO 3. DADOS SOCIOECONÔMICOS I

Faixa etária:



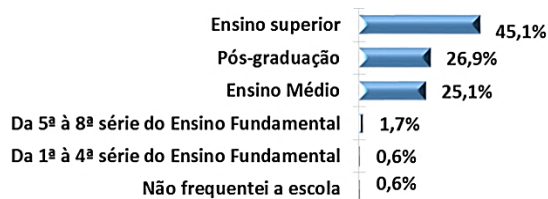
N.= 177

Sexo:



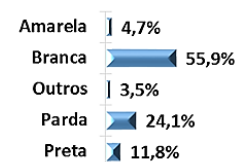
N.= 174

Escolaridade:



N.= 175

Cor/Raça:

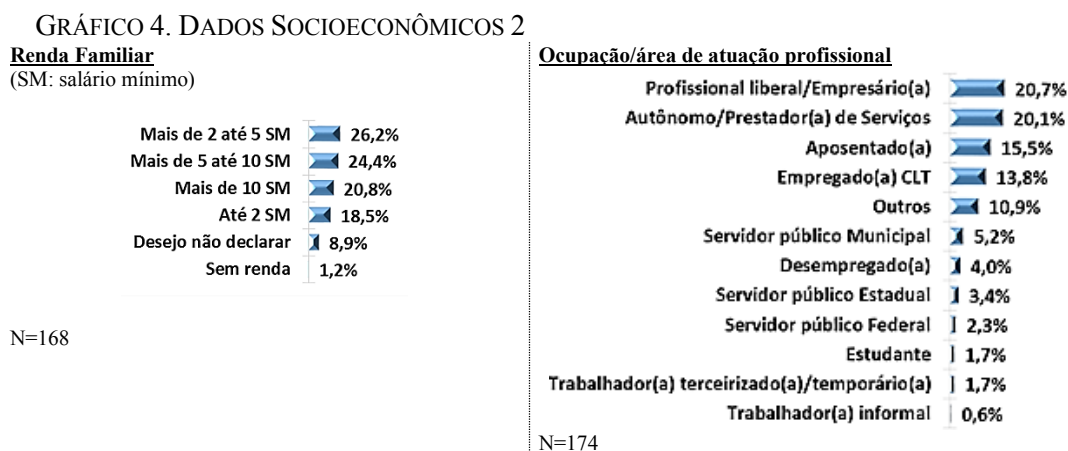


N.=170

Fonte: Elaboração própria. Dados coletados no *survey* *Questionário para Conselheiros Participativos Municipais*. Cf. Anexo VI
Obs.: “N=” identifica o número de respondentes de cada questão

Quanto à renda *familiar*, 26,2% responderam possuir mais de 2 e até 5 salários mínimos, seguidos dos que declararam possuir entre 5 e 10 salários (24,4%) e daqueles que disseram possuir mais de 10 (20,8%), ao passo que 18,5% disseram receber menos de 2 salários mínimos, e 1,2%

declarou não possuir renda. Nessa questão, 8,9% (N=15) dos respondentes assinalaram a resposta “Desejo não declarar”, conforme segue:



Fonte: Elaboração própria. Dados coletados no survey *Questionário para Conselheiros Participativos Municipais*. Cf. Anexo VI
Obs.: “N=” identifica o número de respondentes de cada questão

Quanto à ocupação ou área de atuação profissional, a maior parte respondeu ser profissional liberal/empresário (20,7%) e autônomo/prestador de serviços (20,1%). Essas categorias vêm seguidas de aposentados (15,5%) e de empregados pela CLT (13,8%). A categoria “servidor público” perfaz um total de 10,9% dos respondentes, subdividida em servidores municipais, estaduais e federais. Como assinalado, esses dados socioeconômicos gerais não parecem destoar fortemente do que a bibliografia tem encontrado para as demais instâncias de participação¹⁰⁷.

Mas, além desse perfil socioeconômico, no *survey* foi perguntado também sobre os vínculos associativos e as experiências de atuação política dos conselheiros antes da eleição para os CPMs, aspecto cuja importância sobressalta, uma vez que não existe a exigência de qualquer vínculo para as candidaturas (cf. Anexo VI, Parte 2).

¹⁰⁷ A literatura acadêmica tem registrado e debatido sob diversos aspectos os dados socioeconômicos dos perfis não só de conselheiros, mas de participantes de outras IPs em geral, sendo comum o diagnóstico da “elitização” da participação ou os apontamentos para as questões da “sobre-representação” ou “sub-representação”. Em uma resenha já citada aqui anteriormente, Tatagiba registra, por exemplo: “uma primeira questão que emerge no conjunto dos estudos diz respeito ao perfil dos conselheiros. Nesse quesito, os resultados da pesquisa reforçam avaliações presentes em outros estudos: os conselheiros, no que se refere a renda, escolaridade e engajamento político-partidário, estão bem acima da média nacional. A heterogeneidade na composição, verificada pela diversidade das organizações representadas nos conselhos, caminha, assim, ao lado de uma tendência à elitização da participação. [...] A partir dos dados da pesquisa, poderíamos imaginar um perfil típico do conselheiro, tal como descreve Tonella: ‘eles são brancos, com leve preponderância das mulheres, maiores de 30 anos, casados, de religião católica, com alta escolaridade, predominando aqueles com nível superior. Estão inseridos no mercado formal de trabalho, concentrados no serviço público municipal e recebendo a partir de 5 salários’ (Fuks, Perissinotto e Souza, 2004, p. 190)” (Tatagiba, 2005, p. 209-210, grifo nosso). Nesse mesmo sentido, em trabalho recente, a partir de uma série de dados levantados sobre o perfil socioeconômico de diversas IPs municipais e nacionais, Carla G. Martelli chama a atenção para a questão da sub-representação, assinalando: “esses dados demonstram que tanto nos conselhos como nas conferências o percentual de pessoas com nível médio e nível superior/pós-graduação está muito acima da média da população da cidade, dados que corroboram os achados em nível nacional. Ou seja, não são os mais pobres que participam, mas as pessoas na média de renda da população brasileira e, em geral, com escolaridade mais alta do que a média (Avritzer, 2012)” (Martelli, 2014, p. 11).

Nas questões sobre ter participado (ou não) de grupos ou organizações e/ou em outras instituições participativas nos dois anos anteriores à posse nos CPMs, as respostas eram de múltipla-escolha, ou seja, os respondentes poderiam assinalar quantas respostas fossem necessárias. Somente se assinalassem “Não, não participei” é que as demais opções ficavam indisponíveis. Dos respondentes (N=166), 13,3% assinalaram esta opção, denotando a inexistência de vínculos associativos. Além disso, 25,5% disseram não ter participado de outros processos participativos (como audiências públicas, outros conselhos, conferências etc.) nos anos anteriores à posse nos CPMs. Assim, pode-se considerar que foi eleito um contingente relevante de conselheiros *sem atuação prévia*. Isso ainda é corroborado por outro dado a ser visto adiante, sobre a “intensidade da participação” (Gráfico 6).

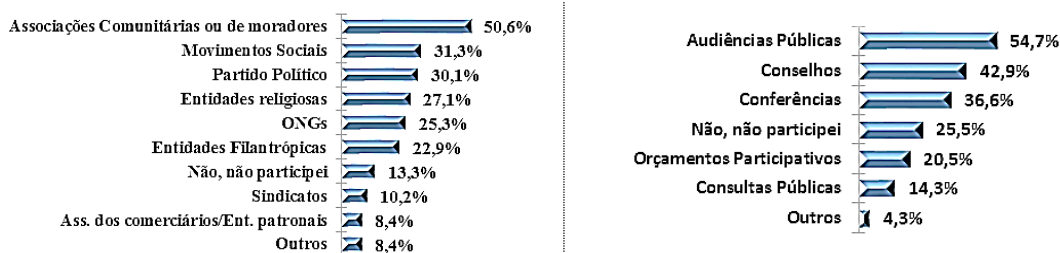
É importante esclarecer que o termo “sem atuação prévia”, utilizado aqui, não quer dizer “sem nenhuma atuação política ao longo da vida” e sim “sem atuação num período determinado de tempo imediatamente anterior à posse nos CPMs”, conforme perguntado no *survey* (cf. Anexo VI, Parte 2). Como os requisitos para se candidatar eram basicamente possuir título de eleitor e recolher as assinaturas para comprovação de apoio, sem a exigência de se estar vinculado a qualquer “segmento”, ocorre que pessoas sem experiências anteriores de atuação em grupos ou organizações ou em outros espaços institucionais (como em outros conselhos etc.) se candidataram e foram eleitas. Estes atores não apareceram de modo marcante na literatura sobre conselhos até então. Isso tem a ver, principalmente, com o fato de que nos modelos dos desenhos institucionais dos conselhos gestores setoriais, em geral, as vagas que são destinadas à “sociedade civil” são ocupadas, grosso modo, por representantes de organizações da área a qual o conselho pertence.

Em relação aos que disseram já ter participado, 50,6% participaram de associações comunitárias ou de moradores; 31,3% de movimentos sociais e 30,1% de partidos políticos. São relativamente também altas as porcentagens dos que disseram ter participado de entidades religiosas (27,1%), ONGs (25,3%) e entidades filantrópicas (22,9%).

Dentre esses, alguns dos respondentes, cerca de 20%, declararam possuir apenas um vínculo associativo, ou seja, assinalaram uma única resposta, sendo que a maior parte desses casos indicou participar de associação comunitária ou de moradores. Na verdade, a maior parte dos conselheiros (50,6%), no geral (seja com uma única ou múltiplas-filiações), respondeu ter vínculo com associações comunitárias ou de moradores, ou seja, organizações de nível microterritorial, o que provavelmente foi propiciado pelo fato de a distribuição das vagas ter como referência os 96

distritos municipais. Esses dados desvelam uma espécie de ativismo territorial e local que merecem mais investigações em pesquisa futuras.

GRÁFICO 5. VÍNCULOS ASSOCIATIVOS E EXPERIÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO ANTERIOR À POSSE NOS CPMS



Fonte: Elaboração própria. Dados coletados no survey *Questionário para Conselheiros Participativos Municipais*. Cf. Anexo VI e Anexo VII

Obs.: “N=” identifica o número de respondentes de cada questão

Muitos responderam participar de mais de um grupo ou organização ao mesmo tempo, configurando o que a literatura tem designado como múltipla-militância ou múltipla-filiação, entendida como a “capacidade das lideranças de conectarem diferentes grupos e organizações a partir de seus múltiplos pertencimentos” (Teixeira, 2013, p. 12)¹⁰⁸. Esses múltiplos pertencimentos podem ser conferidos na tabela “Vínculos associativos dos respondentes do survey”, apresentada em anexo por economia de espaço (cf. Anexo VII). Embora alguns respondentes tenham identificado quais são suas entidades e/ou organizações (havia um campo em branco, de preenchimento não obrigatório, para os que desejassem identificar as organizações assinaladas), reconhece-se que nesta pesquisa não foi possível identificar com precisão os múltiplos-vínculos nem os qualificar (por exemplo, se seriam fortes ou fracos; isso seria possível somente com pesquisas de outra natureza como as de caráter etnográfico).

Mas se observada a Tabela “Vínculos associativos dos respondentes do survey” torna-se possível evidenciá-los. Por exemplo, o respondente nº 175 (eles estão identificados pela numeração), assinalou possuir oito vínculos associativos, incluindo partido, sindicato, movimentos sociais, ONG, entidade religiosa, entidade filantrópica, entre outros. O respondente nº 14 também disse possuir oito vínculos com grupos ou organizações. Já os respondentes nº 201 e 221 disseram possuir 7 vínculos. A maior parte, porém, respondeu possuir dois ou três vínculos: ora partido e movimento social; ora associação comunitária e partido; ora associação comunitária, movimento

¹⁰⁸ Teixeira (2013) enfatiza que estes “múltiplos pertencimentos” se dão “ao mesmo tempo”. Segundo a autora, essas pessoas “são ao mesmo tempo uma coisa e outra (ressalto, ao mesmo tempo), partido, movimento (às vezes vários movimentos diferentes ao mesmo tempo) e governo” (*idem*, p. 10).

social e entidade religiosa. São combinações diversas, como se pode conferir na referida tabela, o que, mais uma vez, reforça a heterogeneidade dos eleitos aos CPMs (Anexo VII).

Em relação aos que declararam possuir vínculo com partidos políticos e indicaram suas agremiações, as siglas que apareceram foram dos partidos PC do B (1), PHS (1), PPL (2), PRB (2), PSB (1), PSOL (1), PT (21), e PT do B (1). Todavia, dos 50 conselheiros que assinalaram afirmativamente a opção, apenas 30 revelaram as siglas acima, embora na pesquisa de campo tenha sido perceptível uma gama maior de agremiações partidárias.

No tocante à participação através de instituições participativas nos dois anos anteriores à posse nos CPMs, a maior parte dos que disseram ter participado assinalou a opção audiências públicas (54,7%), seguida de conselhos (42,9%) e conferências (36,6%). Houve respostas também para Orçamentos Participativos (20,5%) e consultas públicas (14,3%) (Gráfico 5).

Para completar o quadro dos perfis dos conselheiros eleitos, foi perguntado ainda sobre a participação por meio de formas mais convencionais (ou tradicionais), se é que se pode assim dizer, tais como participar de passeatas ou manifestações ou assinar uma petição ou abaixo assinados, numa lista pré-definida de 18 opções (oferecidas em ordem alfabética).

TABELA 11. PARTICIPAÇÃO ANTERIOR À POSSE NOS CPMs

| Atividade | 1º lugar (%) | 2º lugar (%) |
|---|----------------|----------------|
| Participar de reuniões para resolver problemas locais | 40,1 | 36,1 |
| Participar de reuniões onde se tomam decisões políticas | 11,4 | 15,1 |
| Dedicar-se a uma campanha política partidária | 10,2 | 6,6 |
| Participar de Manifestações | 6,0 | 7,2 |
| Assistir a um comício, assembleia ou outras reuniões políticas | 6,6 | 4,6 |
| Assinar petições e abaixo-assinados | 4,2 | 5,9 |
| Manter contato com políticos | 2,4 | 4,6 |
| Fazer contato com funcionários públicos através de ouvidorias ou outros canais institucionais | 2,4 | 2,6 |
| Candidatar-se a um cargo eletivo | 3,6 | 0 |
| Ir a passeatas | 1,8 | 2 |
| Assessor de políticos ou cargos comissionados | 1,2 | 1,3 |
| Ciberativismo/hackerativismo | 0,6 | 2 |
| Ocupar imóveis urbanos ou rurais | 0,6 | 2 |
| Ocupar espaços públicos (instituições do governo) | 0 | 0,7 |
| Contribuir com dinheiro a um partido ou candidato | 0 | 1,3 |
| Fazer lobby | 0,6 | 0,7 |
| Nenhuma das respostas/escolher outra opção | 5,4 | 9,2 |
| Não sei/Não responder | 3,0 | 2,6 |
| Total | 100% N.=167 | 100% N.=152 |

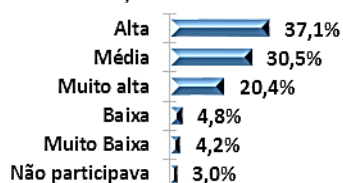
Fonte: Elaboração própria. Dados coletados no survey *Questionário para Conselheiros Participativos Municipais*. Cf. Anexo VI
Obs.: “N=” identifica o número de respondentes de cada questão

A maior porcentagem, em disparado, assinalou a opção “participar de reuniões para resolver problemas locais”, marcada por 40,1% que a indicaram como 1º lugar e 31,6% como 2º lugar. Este dado converge tanto para as respostas sobre participar de associações de moradores e comunitárias quanto para os dados sobre o recolhimento de assinaturas e as votações nas eleições, indicando a

importância da articulação das ações no nível local¹⁰⁹ para aqueles que se elegeram para atuar nos Conselhos Participativos Municipais. Esses dados ajudam a dar inteligibilidade sobre quais têm sido as atividades desempenhadas pelos CPMs, enquanto instituições participativas locais, conforme será discutido no Capítulo 5.

Para encerrar, apresenta-se ainda mais um dado: foi perguntado sobre a “intensidade” ou “frequência” da participação para os conselheiros antes da tomada de posse. Dos respondentes, 3% afirmaram que “não participava”; 4,2%, que a intensidade da participação era muito baixa, e 4,8%, que era baixa. Somando, 12% afirmaram ter tido uma participação muito baixa até aquele momento – dado que converge com as respostas dadas anteriormente, em que 13,3% disseram não ter participado de grupo ou organização, e 25,5% disseram não ter participado de outras instituições participativas.

GRÁFICO 6. INTENSIDADE DA PARTICIPAÇÃO ANTES DA POSSE NOS CPMs



Fonte: Elaboração própria. Dados coletados no survey *Questionário para Conselheiros Participativos Municipais*. Cf. Anexo VI
Obs.: “N=” identifica o número de respondentes de cada questão

Somados estes percentuais, é possível dizer que 11,7% dos respondentes tinham baixa participação, e isto inclui mesmo outras formas de participação tradicional, pois esta pergunta sobre a “intensidade” da participação vinha logo após outra que questionava sobre outras formas de “atividade política” tais como “ir a passeatas”, “participar de manifestações”, “dedicar-se a uma campanha político partidária” etc.

Esses dados ajudam a corroborar a presença de conselheiros sem atuação prévia. Mas, do conjunto dos dados apresentados sobressai a heterogeneidade dos perfis associativos e participativos dos conselheiros eleitos, embora o perfil socioeconômico não contraste fortemente

¹⁰⁹ Interessante observar que outra pesquisa recente sobre as “dinâmicas políticas microterritoriais” (Amâncio, 2013), realizada nas periferias de São Paulo, cujo um dos objetivos era investigar qual/quais era(m) o(s) ator(es) que se relacionava(m) com o Estado nos bairros da cidade, encontrou-se certos atores como “peças centrais”, denominados por Amâncio de “atores generalistas”, que “conectam as demandas do bairro ao poder público”. Segundo a autora, a característica deles era “lidar com problemas em geral da comunidade, atuando sobre várias áreas de políticas públicas, encaminhando as diversas demandas por melhorias na qualidade dos serviços prestados em torno de seus locais de moradia” (Amâncio, 2013, p. 27-8). Em geral, são lideranças locais que atuam em organizações no “nível microterritorial”, como associações de moradores. A forma como essas lideranças locais se apropriam dos conselhos, conforme Amâncio (2013, p. 29), seria “muito além [do que] espaços de deliberação sobre um serviço público: “eles mobilizam e constroem ativamente uma agenda política local e são fundamentais para colocá-la em ação, formulando e encaminhando demandas para outras instituições e espaços sobre a melhoria da qualidade de vários serviços públicos e contribuindo para efetivar direitos sociais em um sentido amplo” (Amâncio, 2013, p. 29).

com o que se verificou ao longo do tempo para os demais conselhos. Em um dos primeiros trabalhos acadêmicos realizados sobre os CPMs, em uma pesquisa bastante exploratória e prospectiva, Penteado, Lima e Desenzi (2014) registraram “uma percepção sobre os primeiros seis meses de funcionamento” dos colegiados. Anotaram os autores, que realizaram algumas entrevistas *in loco* em várias regiões da cidade: “de um modo geral, a maioria dos entrevistados dispunha de um histórico de participação em movimentos sociais, sendo citados dentre estas associações de bairro, igrejas, ONGs e outros [...]” (*idem*, p. 89). Não obstante, corroborando os dados aqui apresentados, em suas impressões também fica registrado: “fora também verificado que alguns destes conselheiros eleitos estão pela primeira vez ocupando um cargo em espaços de participação popular institucionalizados, tendo entendido no conselho uma ferramenta para contribuir junto à comunidade local” (*idem*, p. 90-1).

Enfim, assim pode-se considerar que um contingente relativamente relevante de cidadãos - certamente englobando várias lideranças locais, não obstante com perfis participativos e associativos bastante heterogêneos, incluindo desde aqueles com “múltiplas-filiações” e largas experiências participativas até aqueles que não tinham tido experiência alguma nesse campo – foram eleitos diretamente pela população para atuar nesses fóruns participativos institucionais locais capilarizados pelos distintos territórios da “cidade em pedaços”.

4.3 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO: ORIGINALIDADES DO MODELO INSTITUCIONAL E HETEROGENEIDADES DOS PERFIS DOS CONSELHEIROS ELEITOS

Os Conselhos Participativos Municipais constituem-se como 32 órgãos colegiados com atribuições circunscritas aos níveis territoriais-administrativos de cada uma das respectivas subprefeituras, formados *exclusivamente* por representantes de moradores eleitos por cada um dos distritos da cidade de forma proporcional ao número de habitantes.

O exame do desenho institucional desses conselhos revela que, embora eles tenham mantido as características das estruturas internas, “consolidadas e homogêneas”, presentes no conjunto dos demais conselhos gestores setoriais, em diversos outros aspectos, eles inovaram. Tomadas em conjunto suas características elas conferem certa originalidade aos órgãos criados 23 anos após sua inserção na LOM. Dada as perspectivas histórica e processual deste trabalho, isso ganha maior relevância tendo em vista a “expansão da sanfona” da participação institucional na cidade de São Paulo durante a gestão em que os CPMs foram criados e que isso se dá em um momento em que a literatura tem revelado, em relação aos diagnósticos mais amplos sobre o conjunto de IPs, alguns

“sinais de esgotamento”. O caso estudado demonstra *nuanças* de todo esse processo, com implicações ainda por serem mais bem analisadas.

Neste capítulo demonstrou-se que, conforme a hipótese sustentada, com a criação dos CPMs são verificadas inovações em seu desenho institucional, dentre as quais: o caráter não setorial, e sim territorial; a escala de abrangência das atribuições, local (distritos e subprefeituras) e não municipal; a forma de recrutamento, dada exclusivamente por eleição e sem a necessidade de o candidato estar vinculado a qualquer “segmento” ou organização; a não caracterização das instâncias como “híbridas”, uma vez que não há reservas de vagas para o segmento governo ou qualquer outro; e a presença de imigrantes estrangeiros na composição dos colegiados, dentre outras.

Sobressai da análise empreendida, em primeiro lugar, a autonomia e independência de cada colegiado para elaborar próprias regras e dinâmicas de funcionamento – o que se dá também em relação às pautas de cada um deles. Em segundo lugar, sobressai a articulação dos CPMs com outras instâncias no município, as quais requisitaram outras atividades dos conselheiros participativos eleitos. Tais “atribuições agregadas” (em relação ao CPOP, ao CPMU, ao PB, à FPMDD, ao Comitê de combate ao mosquito vetor da dengue, entre outros), associadas à capilaridade territorial própria desses órgãos, fazem com que os CPMs se situem no centro de uma rede participativa institucional, de formação recente, na cidade de São Paulo. Isso foi possibilitado por pelo menos dois fatores: *i)* seu caráter não setorial; *ii)* sua ampla dimensão em número de membros tomados em seu conjunto.

Por fim, e não menos importante, sobressai a heterogeneidade dos perfis associativos e participativos dos conselheiros eleitos. A não exigência de estar vinculado a qualquer segmento propiciou que uma quantidade não desprezível de atores “sem atuação prévia” (sem vinculações associativas, sem atuação em outras instâncias participativas e com nula ou baixa intensidade de participação) se candidatassem e fossem eleitos para os CPMs. Em relação àqueles que possuíam vínculos associativos anteriores e experiências em processos participativos, a maior parte assinalou participar (ou ter participado) de mais de um grupo ou organização. Em relação a esses atores de “múltiplas-militâncias” destacam-se as combinações diversas: ora partido e movimento social; ora associação comunitária e movimento social; ora associação comunitária, partido e entidade religiosa, entre outras. Não obstante, aqueles que responderam possuir apenas 1 vínculo associativo declararam pertencer a associações comunitárias ou de moradores – na verdade, do total de conselheiros respondentes, 50,6% assinalou pertencer a associações comunitárias ou de moradores.

Isso pode ter a ver com o fato de a distribuição das vagas ter como referências os distritos municipais. Aliás, até mesmo a disparidade das votações pode ser tomada como indício dessa heterogeneidade dentro de um mesmo distrito. No mesmo distrito em que foi eleita a conselheira mais votada de todo o município, com mais de 3.000 votos, houve eleitos com votações relativamente baixas, com 16 votos, por exemplo. A toda essa heterogeneidade somam-se ainda as vagas que foram destinadas e preenchidas pelos conselheiros imigrantes estrangeiros.

Todos os eleitos tomaram posse e passaram integrar “de forma plena” e atuar nos mesmos colegiados. Quais as atividades, qual o papel e o que têm produzido esses colegiados nessa primeira gestão, ainda que seja incipiente seu processo de consolidação, é o que será objeto de investigação no próximo capítulo. O que têm produzido esses colegiados de certa forma acaba por revelar as potencialidades dos CPMs, mas o modelo também apresenta sérios entraves, os quais também serão demonstrados e debatidos.

CAPÍTULO 5. CPMs E SUBPREFEITURAS: PARTICIPAÇÃO E OS DESAFIOS DE GESTÃO NA METRÓPOLE EM PEDAÇOS

Neste último capítulo, a investigação empreendida e as discussões dela decorrentes ficam a cargo de buscar compreender e demonstrar quais têm sido as atividades desempenhadas pelos CPMs (ou pelo menos algumas delas), em seu conjunto, nesses primeiros anos de funcionamento, enquanto instituições participativas locais, leia-se, com atribuições circunscritas ao nível de gestão das subprefeituras da metrópole São Paulo.

Como hipótese para a análise a ser empreendida sustenta-se que os CPMs têm desempenhado a função de fornecer diagnósticos dos problemas de escala microterritorial vivenciados no cotidiano dos moradores das diversas e internamente heterogêneas regiões da cidade, perfazendo assim um significativo papel em meio a uma “cidade em pedaços”: o de identificar e priorizar, *coletivamente*, os problemas cruciais e urgentes para a melhoria das condições e da qualidade de vida no nível local no dia-a-dia dos moradores; a despeito dos limites inerente a esses espaços, associados, sobretudo, às fragilidades próprias das subprefeituras. Essas são decorrentes de um processo de descentralização longo, descontínuo, disruptivo e não consensual entre as distintas gestões executivas municipais encabeçadas pelos diferentes partidos que administraram a cidade; um processo, portanto, errático em suas diversas dimensões (política, administrativa e financeira).

Vale ressaltar que, embora possam parecer triviais em um primeiro momento, um dos aspectos da importância desses “diagnósticos” reside no fato de que os tradicionais instrumentos de planejamento de políticas públicas, que levam em consideração apenas grandes agregados ou sobretudo os aspectos técnicos, não têm sido capazes de captar a heterogeneidade dos microterritórios e muitos dos problemas vivenciados no cotidiano dos moradores, haja vista sua persistência (Pedroso, 2003). Com efeito, assinalam alguns analistas, “espaços igualmente pobres por vezes [podem] apresenta(r) características muito diferentes entre si no que diz respeito ao acesso a equipamentos públicos ou a características relativas a diferentes intensidades de mazelas urbanas” (Marques e Torres, 2005, p. 10-11). O mesmo é válido para todo o território da cidade, de complexa heterogeneidade. Ademais, não parece descabido considerar que a incapacidade de se captar a heterogeneidade no território não é apenas do ponto de vista socioeconômico, mas também das vivências e valores culturais e simbólicos dos que ali habitam. Seja como for, conforme ressaltaram Kowarick e Marques (2011, p. 15), ainda são necessárias políticas de gestão territorial. Assim, da perspectiva aqui adotada, mecanismos de participação dos moradores para o

planejamento local, se seria e efetivamente levados em consideração nos processos de planejamento municipal, seriam importantes instrumentos para a melhoria da qualidade de vida “das pessoas de carne e osso”, algumas das quais travam verdadeiras batalhas cotidianas para a sobrevivência; batalhas que muitas vezes perpassam por dimensões distantes dos tradicionais instrumentos até então utilizados.

A rigor, a “pergunta-guia” mais geral subjacente à investigação e análise empreendidas - seguindo uma linha mais ou menos comum em torno do que foi questionado sobre os distintos espaços participativos institucionais de modo correlato ao longo do tempo por pesquisas acadêmicas diversas (e igualmente por ativistas em geral) -, diz respeito aos *limites e possibilidades* dos CPMs enquanto mecanismo institucional de participação local, de controle social e sobretudo de instrumento de “planejamento municipal”, como se quer nas suas diretrizes expressas nos atos normativos de sua criação (LOM, art. 9º, 55 e 143, entre outros).

Não obstante, é imperativa outra questão mais específica. Assim, em termos congêneres a um recente trabalho de Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016), questionou-se o que os CPMs têm produzido (*outputs*) nesses primeiros anos de seu funcionamento. De maneira mais elaborada, o que esses 32 colegiados - formados exclusivamente por “representantes da população”, portanto, *não híbridos* e com as demais características institucionais específicas -, tem produzido nessa primeira gestão (2014-5), ainda que seja incipiente seu processo de consolidação? Quais têm sido seus *outputs*?

Antes de adentrar aos tópicos e subtópicos em que está estruturada a análise, nessa seção introdutória, torna-se imprescindível ressaltar dois pontos (ou premissas) e uma nota metodológica subjacente ao segundo, que servirão como alicerce ao exame e às discussões que se seguirão.

Primeiro ponto. Sob a perspectiva histórica, processual e heurística do presente trabalho não é trivial o fato de os CPMs terem sido aprovados, implementados e de terem entrado em pleno funcionamento após a realização das eleições (facultativas) que, apesar das reconhecidas dificuldades enfrentadas, contaram com a votação de mais de 120.000 (cento e vinte mil) eleitores. O fato não é desprezível especialmente tendo no retrovisor seu longo histórico e as diversas tentativas fracassadas de regulamentação e implementação dos conselhos nas subprefeituras. Sob essa óptica, esse fato, por si só, poderia ser considerado uma conquista e/ou um avanço no plano das experiências de participação institucional, como de fato foi por muitos (Piragino, Carta Maior, 10/11/2014; Santos e Piragino, Carta Capital, 05/02/2014; Penteadó, Lima e Desenzi, 2014). Também não é trivial o contexto em que os CPMs foram criados, o de “expansão da sanfona” que

imprimiu diversas inovações na participação institucional na cidade de São Paulo durante a última gestão petista. Contexto que obviamente carrega muitas *nuanças*, mas que permitiu os CPMs adquirirem diversas “atribuições agregadas”, conferindo aos órgãos não apenas capilaridade territorial, mas também institucional. Admitindo tal ponto de vista, não deve ser negligenciada a “magnitude” ou “envergadura” do processo (aspas por falta de melhor palavra e/ou imprecisão), que pode ser expressa nos dados sumários que seguem, alguns dos quais serão aprofundados nas seções posteriores.

Num cálculo simples e rápido, considerando os 32 colegiados, que em sua maioria realizou reuniões ordinárias mensais regularmente ao longo de 24 meses, pode-se verificar, no conjunto, a realização de mais de 600 (seiscentas) reuniões de Conselhos Participativos Municipais espalhadas nos territórios da cidade, para indicar apenas os dados circunscritos à primeira gestão e adotando um número cauteloso (isto é, considerando apenas aquelas em que foram encontradas evidências concretas a partir das atas publicadas). Isso, sem levar em conta as reuniões extraordinárias realizadas por diversos dos colegiados nem as dos “grupos de trabalho”, feitas paralelamente às ordinárias, o que em determinados casos ocorreu de modo bastante atuante (frequente), como se pôde verificar no trabalho em campo desta pesquisa e através da análise das atas produzidas.

Tudo isso com a presença média de conselheiros titulares nas reuniões ordinárias variando de colegiado para colegiado entre 35% a 76%, a depender do caso; e com média geral de 55%, o que corresponderia nesse último caso, em números absolutos, a cerca de 620 dos 1.133 conselheiros eleitos (*cf.* Tabelas de 12 a 15). Em suma, não seria descabido considerar que um contingente relativamente relevante de cidadãos eleitos diretamente, certamente englobando várias lideranças locais, não obstante com perfis participativos e associativos bastante heterogêneos, incluindo desde aqueles com “múltiplas-filiações” e largas experiências participativas até aqueles que não tinham tido experiência alguma nesse campo, participaram de forma regular ao longo do tempo desses fóruns participativos institucionais locais capilarizados pelos distintos territórios da cidade.

Se, por um lado, pode-se objetar que esses números em si não dizem muita coisa, por outro, da lógica construída no presente estudo, os processos dos quais eles são resultantes não devem ser simplesmente desprezados, como também não devem ser negligenciados os *outputs* e as diversas atividades em que os colegiados se envolveram, registradas em diversos documentos produzidos por eles mesmos.

Assim, a produção desses documentos ganha aqui sua importância. Esses colegiados produziram, no conjunto, mais de 600 atas de reuniões apenas no biênio 2014-5, onde são

registradas, embora com os conhecidos limites inerentes a esses documentos, suas pautas, discussões, demandas, encaminhamentos diversos, suas ações de fiscalização (como as visitas técnicas realizadas, as vistorias em obras nos bairros, entre outras de mesma natureza), os conflitos internos, enfim, *suas atividades e trabalhos em geral*.

Além das atas, de publicação obrigatória no Diário Oficial da Cidade (DOC), uma série de outros documentos também foi elaborada tais como diversos tipos de ofícios (muitos dos quais encaminhados diretamente às subprefeituras ou às Secretarias Municipais, contendo demandas diversas); resoluções; moções; comunicados; cartas abertas; abaixo-assinados; entre outros, que circularam pelas reuniões dos colegiados (o que foi possível constatar na pesquisa de campo) e/ou pelas redes sociais digitais na internet, como por exemplo, nos diversos grupos de *Facebook* criados por grande parte dos CPMs (o que foi possível constatar pelo “acompanhamento *on-line*” de diversos desses grupos nessa rede social digital). Por óbvio, tais produções tiveram finalidades e destinatários diversos, mas, fundamentalmente, acabam por revelar *diversos aspectos das atividades, trabalhos e processos em que se envolveram os colegiados, incluindo-se aí o que aqui se chamou de diagnósticos dos problemas de escala microterritorial*.

Acrescente-se ainda que às atividades dos colegiados, *stricto sensu*, poderiam ser acrescidas ainda todas aquelas referentes às “atribuições agregadas” demandadas dos conselheiros e atendidas por parte deles, sem contar também com os diversos cursos de formação e de capacitação oferecidos durante a gestão, entre outras atividades de distintas naturezas desenvolvidas pelos (ou nos) colegiados. Se esses elementos aqui sumarizados não dão toda a dimensão das atividades e trabalhos dos CPMs (como poderia ser objetado), que obviamente variou de colegiado para colegiado, parte deles revelam pelo menos uma faceta passível de ser academicamente investigada.

Isso posto, para finalizar esse primeiro ponto - cuja premissa subjacente é a da relevância dos processos diversos em que os CPMs estão envolvidos, de suas atividades e do que eles tem produzido (*outputs*) -, não seria despropositado supor que talvez não tenha havido, até então, com exceção do Orçamento Participativo em Porto Alegre, processo participativo institucional dessas proporções, a considerar o conjunto dos colegiados e o número de participantes neles envolvidos, a regularidade das reuniões ao longo do tempo, suas características institucionais - para dizer de forma sintética - de capilaridade territorial e institucional (tudo isso já foi objeto de investigação nos capítulos anteriores) e, o que será objeto de investigação neste capítulo, o avolumado “repertório de decisões” produzidos num curto espaço de tempo.

Aliás, quanto a tais “proporções”, ou envergadura do processo, vale um “parênteses” para registrar ainda que de forma pontual que não foi à toa que, logo após o lançamento dos CPMs e durante sua campanha eleitoral para a primeira gestão, alguns fizeram sua divulgação destacando o fato de que “O maior conselho de participação popular foi criado” (Blog Brasilianas, 02/08/2013). Embora não tenha sido noticiado amplamente com essa ênfase na imprensa em geral nem chamado a atenção de muitos ativistas e acadêmicos, nos dias próximos à eleição também outra manchete enunciava: “Começa a eleição do maior conselho do mundo” (Blog do Luís Nassif, 10/11/2013).

O fato de não ter chamado tanto a atenção talvez tenha se devido, entre outros motivos, à falta de construção de uma “narrativa da participação” na gestão Haddad, o que não ocorreu nem na campanha eleitoral do prefeito petista nem no transcorrer dos anos de sua gestão. Isso pode ter a ver, por seu turno, com a ideia ainda incipiente e difusa do diagnóstico dos “sinais de esgotamento” das instituições participativas. Por outro turno, pode ter a ver também com ofuscamento ocasionado pelas manifestações de junho de 2013 e seus desdobramentos, que passou imediatamente à ordem do dia, nos jornais e em parte da academia e na agenda de muitos ativistas, no momento exato do entremeio entre a aprovação (abril de 2013) e o lançamento dos CPMs (agosto de 2013).

Segundo ponto. Deve ser ressaltado que ao se falar em “limites” e “possibilidades” torna-se inescapável hodiernamente nesse campo de estudo discutir o que recentemente se convencionou chamar de “o problema da efetividade” (Avritzer, 2011; Pires, 2011, entre outros)¹¹⁰. Ele se tornou praticamente incontornável nos últimos anos para se tratar de questões correlatas àquelas das perguntas-guias (seja a mais geral ou a mais específica) postas acima, especialmente em se tratando do “recorte” da “participação institucional”. Contudo, tal “problema” merece atenção aqui não apenas pelo motivo da relevância que tomou no debate recente. Merece também porque muitos dos elementos encontrados ao longo do tempo pelas agendas de pesquisa em torno dele para apontar os limites e entraves aplicam-se, quando generalizáveis, assim como aos demais conselhos “no atacado”, também aos CPMs, para além das limitações próprias desses mecanismos, a serem examinadas nas próximas seções.

¹¹⁰ Conforme a formulação de Avritzer (2011, p. 13), o “problema da efetividade” tem “origem” na necessidade de a literatura “mostrar o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia”. Para ele, “dois são os motivos principais pelos quais a questão da efetividade tem atraído a atenção d(o)s pesquisadores: o primeiro deles é uma crescente associação entre participação e políticas públicas, bastante específicas do caso brasileiro [...]. Em segundo lugar, passou a haver uma preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação” (*ibidem*).

Algumas das prescrições da “inefetividade” das IPs (no geral), ainda que de modo indireto e noutros termos, foram apresentadas quando se discutiu sobre a questão dos “sinais de esgotamento” das formas de participação institucional. Não obstante, para o que agora interessa mais diretamente torna-se imprescindível apresentar alguns dos elementos apontados como “limites” e “entraves” dos conselhos em particular. Para tanto, não é necessário vasculhar muito a literatura. Pode-se, alternativamente, aqui se beneficiar de trabalhos que mais recentemente empreenderam a tarefa de sistematizar e sintetizar o que as pesquisas vieram apontando ao longo do tempo, como são os casos dos textos de Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016) e de Azevedo, Campos e Lira (2016).

Conforme assinala G. Lavalle [*et al.*] (2016), a primeira geração de estudos sobre os conselhos, localizada sobretudo nos anos 1990 e início da década seguinte, em “diagnósticos críticos”, denunciou a natureza meramente formal da participação, comprometida por diversos empecilhos próprios da desigualdade de poder, informação, capacitação e recursos presentes nos colegiados, o que teve a ver com sua preocupação central em avaliar o funcionamento dessas instâncias a partir de estudos de casos¹¹¹ e “do ponto de vista de seu potencial democratizante, cuja condição *sine qua non* era uma efetiva participação” (*idem*, p. 614). Vale conferir essa linha de raciocínio nas palavras dos autores,

as pesquisas partiram de expectativas exigentes para avaliar uma inovação participativa ainda em processo de invenção, assumindo que devia se tratar de espaços de alargamento do exercício da cidadania, inclusão de setores tradicionalmente excluídos dos circuitos da política formal e ampliação da responsividade das políticas às necessidades desses setores. Em formulação sintética, dos conselhos se esperavam genuínas participação e deliberação, aliadas a poder resolutivo. A literatura se debruçou sobre os conselhos se esforçando em mostrar que sua composição e dinâmica internas, bem como a desigualdade de recursos materiais e simbólicos entre conselheiros do governo e da sociedade civil, constituíam empecilhos incontornáveis para uma efetiva participação (Benevides, 1994; Telles, 1994; Cymbalista e Moreira, 2002; Raichelis, 2003) (G. Lavalle, Voigt e Serafim, 2016, p. 614-5).

Nessa perspectiva¹¹², a preocupação com a efetividade era sobretudo interna, quer dizer, relacionada em grande medida à participação dos conselheiros da sociedade civil ou “aos potenciais

¹¹¹ Segundo lembram os autores, “essa primeira geração de estudos dos anos 1990 e começo da seguinte década foi objeto de exame no influente balanço de Tatagiba (2002)” (Gurza Lavalle, Voigt e Serafim, 2016, p. 642).

¹¹² A questão das expectativas mencionada no enxerto acima já havia sido anteriormente tratada, sob outro lado do mesmo prisma, por Dagnino e Tatagiba (2007), conforme demonstrou-se aqui no Capítulo 2. Reiterando, segundo as autoras, num balanço dos estudos de forma mais ampliada, isto é, focando não apenas as experiências institucionais mas a ideia de participação da sociedade civil de um modo mais amplo, a literatura acadêmica passou de um registro “celebratório e otimista” - que marcou uma primeira geração de estudos “sobre o potencial democratizador tanto da sociedade civil como dos espaços participativos” -, para um olhar “mais crítico”, “que perscruta esse potencial e explora suas condições efetivas de realização em contextos políticos-institucionais específicos, trazendo para o centro do debate a questão da qualidade da participação” e promovendo uma adequação das expectativas (Dagnino e Tatagiba, 2007, p. 9).

de mudança da participação” (*ibidem*). No âmbito das discussões dessa primeira geração a questão da efetividade, entendida como incidência em políticas, ainda não constituía o centro da agenda de preocupações da literatura (*idem*, p. 615).

Os olhares voltavam-se mais para as dinâmicas internas - e para o tempo e energias excessivos dedicados à autorregulação dos seus trabalhos -, uma vez que “a garantia de uma participação efetiva seria um elemento prioritário para assegurar o seu potencial democratizador” e, daquela perspectiva, concluem os autores, seria plausível supor que “nada de relevante seria possível se esperar dos conselhos em termos de sua capacidade de incidência se perdurassem as desigualdades acusadas pelos diagnósticos” (*ibidem*).

Com o acúmulo do conhecimento empírico sobre as experiências e o consequente deslocamento da literatura, enriqueceu-se a compreensão sobre os conselhos no campo de estudos da participação. Dados os subseqüentes avanços teóricos e metodológicos das investigações, passou-se então a atentar para a importância das características setoriais de cada política pública e para o perfil distintivo delas, como tem sido amplamente apontado por diversos autores mais recentemente. Tais distinções revelariam maiores ou menores capacidades de ação dos conselhos a depender dos sistemas de políticas em que estariam inseridos.

Não obstante, passou-se a atentar também para o papel ambíguo das funções de gestão por eles desempenhadas, conforme análise de G. Lavalle, Voigt e Serafim (2016, p. 617), “funções a um só tempo expressão de capacidades efetivas de incidência na política e fardo administrativo a consumir as energias dos conselhos”.

Em suma, em relação ao funcionamento dos conselhos, vale reforçar sucintamente nas palavras próprias dos autores:

Desde a primeira geração, salientaram-se (1) o tempo e a energia excessivos dedicados à autorregulação pelos conselhos. A segunda geração tem apontado para (2) a importância das características setoriais da política e, especificamente, para as capacidades maiores de ação dos conselhos inseridos em sistemas de políticas e munidos de fundos próprios. Ademais, a segunda geração também atendeu para (3) o papel ambíguo das funções de gestão desempenhadas pelos conselhos (Gurza Lavalle, Voigt e Serafim, 2016, p. 616).

Com efeito, conforme apontado por Almeida e Tatagiba (2012, p. 72), veio ganhando terreno no período mais recente a noção de que tem se tornado “cada vez (...) mais evidente que não é suficiente analisar os conselhos olhando apenas para suas dinâmicas internas. É preciso recuperar o ambiente mais amplo no qual eles se situam e sobre o qual buscam incidir”. *Pari passu*, tem se ampliado também “a ideia de olhar para as instituições de participação em sua totalidade, e não apenas para uma instância participativa específica - sendo esta conselho, conferência ou OP –

ou para um setor de políticas em particular” (G. Lavallo, Voigt e Serafim, 2016, p. 610), o que está estritamente relacionado com a ampla expansão dos canais participativos institucionais ao longo dos últimos decênios.

Assim, esse campo de estudo da participação e seu conjunto de autores, procurando meios de avançar, tem deslocado os termos do debate “promovendo uma nova agenda de pesquisa *não mais sobre participação, mas sobre instituições participativas* (IPs) e sua efetividade (Avritzer, 2009; Pires, 2010; 2011)” (G. Lavallo, Voigt e Serafim, 2016, p. 610, grifo nosso) – aliás, diga-se de passagem, movimento (grifado) no qual está inserido o presente trabalho.

Seja como for, o que mais interessa reter nesse momento é que esses “diagnósticos” resultantes das pesquisas acabam por revelar como foi abordado e tratado o par efetividade/inefetividade e, especialmente, quais foram os diversos elementos apontados nessas análises no que diz respeito aos “empecilhos” de seu funcionamento: a natureza meramente formal da participação; a desigualdade de poder; a assimetria de informação; a falta de capacitação e de recursos diversos; o tempo e as energias excessivas dedicadas à autorregulação; o desempenho de ambíguos papéis nas funções de gestão; entre outros.

O ponto pode ainda ser reforçado, apresentando sob outro prisma alguns desses “obstáculos” acrescidos de outros distintos problemas, citando brevemente o artigo sugestivamente intitulado *Por que os conselhos não funcionam?*, apresentado também recentemente (no Encontro Anual da ANPOCS, em 2016). Um dos objetivos do estudo, nas palavras de seus autores, foi “busc(ar) sistematizar *os obstáculos* que [os] estudos apresentam para o funcionamento efetivo dos conselhos municipais” (Azevedo, Campos e Lira, 2016, s/p, grifo nosso). O trabalho sistematiza e apresenta os elementos comumente apontados para a “inefetividade” ou “não funcionamento” de tais organismos. De forma sintética, aproveitando a concisão dos autores, “as principais fragilidades levantadas (...) em relação à efetividade dos conselhos foram as seguintes: dificuldade ao acesso de informação, falta de capacidade fiscalizatória e uma débil prestação de contas por parte do prefeito ou secretário aos conselheiros” (*ibidem*). Pautados pelas discussões apresentadas no *Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais*, realizado pelo Instituto Pólis, em 2002 (salvo engano)¹¹³, especialmente as levantadas por Pedro Pontual e Vera M. Chaia, naquele evento, os autores sintetizam ainda outro conjunto de preocupações relacionadas ao (não) funcionamento

¹¹³ Desse seminário resultou a publicação: Souto, Anna Luiza Salles, Org.; Paz, Rosângela (orgs). *Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais: Anais*. São Paulo, Instituto Pólis / PUC-SP, 2003. 72p

dos conselhos: “i) a falta de indicadores de políticas sociais comuns, com capacidade de avaliar o funcionamento dessa política e seus resultados; ii) formação dos conselheiros; iii) a forma de escolha dos conselheiros”. Ressaltam igualmente que “a descontinuidade das políticas públicas e as mudanças de governo são elementos fragilizadores” e, nesse sentido, apontam também que o funcionamento dos conselhos “pode variar segundo a gestão partidária da prefeitura, o perfil do secretário, a história institucional do conselho e as interações que os conselhos estabelecem com a prefeitura” (*ibidem*).

Enfim, com o conjunto de indicações desses “entraves”, “limites”, “percalços”, “fragilidades” (etc.) tem-se um razoável panorama do que foi levantado ao longo do tempo como possíveis (e/ou prováveis) causas do “não funcionamento” *dos conselhos em geral*. O que serve para dizer que os CPMs não são imunes, em maior ou menor medida, a grande parte deles. Pelo contrário, *muitos desses obstáculos encontram-se profundamente encravados nos processos de sua criação e implementação e em seu funcionamento*. Porém, não são exatamente desses problemas que se tratará nas seções seguintes (embora alguns possam coincidir), pois, como será visto, conforme encontrado por essa pesquisa, os CPMs têm seus específicos limites, carências e entraves e é sobre eles que se focará a discussão.

Para introduzir uma nota metodológica estritamente associada a esse segundo ponto, é válido ressaltar que muitos autores reconhecem os desafios em lidar com o tema tela (Pires, 2011). Diria, inclusive com a própria definição do que seja efetividade e/ou inefetividade (nesse último caso, veja-se, por exemplo, os diversos termos mais ou menos correlatos usados nesse campo semântico tais como “limites”, “empecilhos”, “entraves”, “percalços”, “fragilidades”, “obstáculos”, “dilemas”, “impasses”, etc.). E, *de modo mais crucial, com a dificuldade de lidar com os problemas de causalidade* implicados em tais discussões.

Não obstante, muitos também advogam a necessidade de se realizar tal tarefa. Sugerem a necessidade de se utilizar múltiplos olhares analíticos e ampliar as estratégias metodológicas para abordar a questão, na linha do que encorajaram, por exemplo, os pesquisadores do IPEA, citados por ambos estudos supracitados. Para Pires *et. al*, ligado a esse órgão, “é necessário utilizar múltiplas perspectivas, enfoques, estratégias e técnicas de análise (desde estudos em profundidade sobre um único caso a estudos comparativos e de grandes amostras) para avaliar as dimensões de atuação e os variados resultados produzidos por IPs” (Pires *et al*, 2011, p. 361 *apud* Azevedo, Campos e Lira, 2016, s/p; G. Lavallo *et al*, 2016).

Mas, apesar dos esforços recentes, “o problema da efetividade” permanece. E não é a pretensão desse estudo (diria, nem de longe) tentar sanar a lacuna existente¹¹⁴. Pelo contrário, reconhece-se o dilema; que, *em se tratando da postulação e avaliação de efeitos*, “não é desafio exclusivo das IPs, antes, *trata-se de uma das empreitadas mais difíceis das ciências sociais*”, preconiza G. Lavalle (2011, p. 40-1, grifo nosso). Porém, e apesar disso, tenta-se aqui avançar no exame do referencial empírico/objeto de investigação desse estudo a partir das perguntas de pesquisa formuladas para tanto.

No citado artigo de G. Lavalle *et al* (2016, p. 610), é destacado que “ainda se sabe pouco sobre os efeitos que produzem os conselhos em conjunto e [que] os efeitos específicos descritos pela literatura com base em estudos de caso oferecem condições limitadas para sua generalização”. No mesmo sentido, Brian Wampler, em um artigo em que procura discutir quais os tipos de resultados esperados das instituições participativas, também ressalta: “infelizmente, continuamos com pouca evidência que demonstre sistematicamente como os conselhos e as conferências afetam os resultados das políticas públicas” (Wampler, 2011, p. 46).

¹¹⁴ Como apontam Gurza Lavalle (2011) e Gurza Lavalle *et al* 2016, “sanar a lacuna” imporia desafios de ordem analítica e metodológica, além de uma definição criteriosa dos resultados esperados, o que não se constitui tarefa simples. Nesse sentido, vale conferir nas passagens que seguem: “Sanar as lacunas apontadas pela literatura sobre a efetividade das IPs impõe desafios analíticos e metodológicos, a começar pela adoção de unidades de observação e agregação adequadas para permitir o exame das IPs em níveis empíricos mais gerais e em níveis analíticos mais abstratos — por exemplo, municípios, estados, setores, ou ciclo de vida, no primeiro caso, ou estruturas de governança, comunidades de políticas, no segundo —, em vez de examinar um conselho específico e os processos políticos e de funcionamento colegiado a ele atinentes (Pires 2010). A escolha de outras unidades de observação e agregação empírica ou analítica implica, também, o emprego de metodologias outrora pouco comuns no campo de estudos da participação com o intuito de sistematizar padrões de variação relevantes e aferir os fatores causais subjacentes (Pires e Vaz 2010). Igualmente, implica a definição cautelosa dos efeitos esperados que permitirão determinar a efetividade das IPs, de modo a evitar argumentos de causalidade pouco persuasivos (Gurza Lavalle 2011)”. Quanto a postulação dos efeitos esperados e os problemas da causalidade remota, diz Lavalle (2011, p. 40-1): “existe distância considerável entre postular efeitos e aferi-los, se não cabalmente, pelo menos de modo persuasivo. [...] Avaliação de efeitos não é desafio exclusivo das IPs, antes, trata-se de uma das empreitadas mais difíceis das ciências sociais – mesmo em subcampos disciplinares como a avaliação de políticas que, em alguns setores, conta com informação confiável e rica –, pois imputação de um determinado efeito a uma causa exige controlar outras causas possíveis. Há desvantagens específicas, todavia, no caso do campo de estudos das IPs. Enquanto áreas como saúde possuem séries de indicadores precisos e sensíveis – mortalidade infantil, leitos hospitalares, número de atendimentos em unidades básicas de saúde –, cujas variações podem ser remetidas a decisões de políticas públicas, os estudiosos da participação, talvez devido à carga normativa da categoria, tendem a procurar efeitos remotos e gerais, cujas cadeias causais são não apenas desconhecidas como improváveis e, por vezes, indemonstráveis. Uma causalidade remota é aquela em que a relação entre causa e efeito é atravessada por espaço longo de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediários. Por que evitar causalidades remotas? Quanto mais distante for a causa do efeito, mais difícil é mostrar que existe uma conexão. Por exemplo, uma das formas mais contundentes de mostrar as bondades distributivas das IPs seria estabelecer sua conexão causal com indicadores de bem-estar. Embora bem intencionadas, essas tentativas estariam fadadas ao fracasso na medida em que supõem causalidade remota. Entre as práticas ocorridas no seio das IPs e a redução da pobreza – seja qual for o nível federativo considerado – há tamanhas distância e sucessão de efeitos intermediários que se torna impossível isolar a incidência de outros fatores. A precariedade das variáveis disponíveis para o estudo das IPs é, a esse respeito, uma agravante. O exemplo parece extremo, mas tentativas menos pretensiosas enfrentam dificuldades similares. Ao aferir os efeitos distributivos das IPs, questão trabalhada na literatura desde os anos 1990 – no caso do OP –, é preciso controlar variáveis cruciais como prioridades do Poder Executivo – que poderiam explicar mudanças distributivas na alocação de recursos –, bem como garantir que as decisões tomadas na instância participativa em questão permaneçam como causa prima ao longo do processo orçamentário”. Por fim, diz: “Demonstrar a efetividade das IPs no desempenho de políticas públicas equivale a imputar claramente efeitos esperados e passíveis de identificação a uma causa direta ou indiretamente associada ao trabalho dessas instituições” (*ibidem*).

Para Wampler, “estabelecer uma ligação clara entre a tomada de decisão nas IPs e as mudanças nas políticas públicas é extremamente difícil”, especialmente nos casos de conselhos e conferências. Segundo o autor, no caso do OP parece possível “cotejar” alguma “ligação direta” entre as decisões tomadas e a futura aplicação de recursos nas políticas selecionadas (*idem*, p. 45). No entanto, ressalta, “em forte contraste com o tipo (...) de tomada de decisões do OP, que nos permite identificar impactos na alocação de recursos para políticas públicas, *os impactos dos conselhos e das conferências são muito mais difusos*” (*ibidem*, grifo nosso). Continua argumentando: “isso implica maior dificuldade para mensurar como eles potencialmente remodelam os processos de formulação de políticas e os seus respectivos resultados” (*ibidem*). Ora, escreve argutamente, “decisões geralmente tomadas pelo governo na formulação de políticas podem incorporar recomendações, mas nenhum estudo ainda foi capaz de demonstrar se as recomendações políticas que são diferentes das posições políticas do governo são efetivamente implementadas e em que medida” (*idem*, p. 46)¹¹⁵, o que, de fato, constitui uma difícil equação à espera de solução.

Visando contribuir para esse debate (que, poderia ser dito, se encontra atualmente em uma encruzilhada), em uma *abordagem original e “promissora”*, Gurza Lavallo, Voigt e Serafim (2016) acabam por “adota(r) uma estratégia metodológica diferente em relação à agenda da efetividade das IPs”. Argumentam os autores, “mais conservadora, porém, cognitivamente mais segura. Trata-se de uma estratégia que foca a produção decisória dos conselhos (*outputs*) e não seus efeitos sobre as políticas (*outcomes*)”, prescrevendo, desse modo, o que tais mecanismos estão fazendo, de fato, e em que momento de seu ciclo de vida (*ibidem*).

Com essa estratégia seria possível se “esquivar” ou “renunciar” - termos utilizados por Gurza Lavallo em trabalho anterior em que aprofunda mais teoricamente o ponto em foco e no qual o seu estudo mais recente está ancorado (2011, p. 40 e 41; *cf.* notas 114 e 116) -, à tentação da “causalidade remota”, leia-se, “aquela em que a relação entre causa e efeito é atravessada por

¹¹⁵ Mesmo o estudo de Marquetti (2003), frequentemente citado na literatura como um caso que procurou demonstrar uma correlação entre o OP e os efeitos distributivos da política municipal, reconhece não ser possível fazer uma “ligação direta” entre essas variáveis, uma vez que o próprio autor ressaltou: “uma questão que poderia ser colocada ao realizar-se tal análise [discutir se o OP possui de fato um efeito redistributivo no que tange aos investimentos e obras realizadas e à expansão na oferta de bens e serviços público, palavras do autor] é saber em que medida os efeitos redistributivos devem ser computados à participação da sociedade civil e em que medida resultam simplesmente do fato de Porto Alegre ser administrada pelo PT” (Marquetti, 2003, p. 131), e, respondendo sua própria pergunta retórica, destacou: “A distribuição de renda faz parte do programa do partido. Esta questão, importante aparentemente, pode ser respondida dizendo que o governo e sociedade civil estabeleceram em Porto Alegre uma administração compartilhada, em que existe um sentimento de confiança e entendimento entre as esferas pública e privada. Em outras palavras, foi criada uma relação de simbiose entre o governo municipal e segmentos da sociedade civil. Portanto, não tem muito sentido saber em que medida os possíveis resultados positivos desta experiência devem-se a atuação do governo ou da sociedade civil. O OP é uma associação que abrange os dois segmentos. O relevante é a capacidade desta associação em gerar resultados positivos para a sociedade como um todo” (*ibidem*)

espaço longo de tempo e/ou mediada por uma sucessão ou encadeamento extenso de efeitos intermediários” (G. Lavallo, 2011, p. 41)¹¹⁶. De outro modo, nas palavras de G. Lavallo, Voigt e Serafim (2016, p. 612), tal estratégia permitiria, a um só tempo, “contornar” problemas de causalidade presentes na literatura e diagnosticar o que os conselhos estão fazendo.

Resguardadas as devidas distinções e ressalvas a serem logo mais consideradas, tal estratégia, trabalhar com o repertório decisório dos conselhos (*outputs*), torna-se apropriada para ser adotada também no presente estudo. Da perspectiva heurística aqui construída, essa parece ser uma forma razoável de se contornar o caminho espinhoso do “problema da efetividade”, sem, no entanto, deixar de vislumbrar aspectos importantes dos processos em que se envolveram os CPMs e de verificar o repertório decisório e as ações deles e, portanto, sem deixar de dialogar com os possíveis *potenciais* desses órgãos.

Reconhece-se que a estratégia não resolve (nem pretende!) “o problema da efetividade” que necessitaria, para tanto, estabelecer os resultados esperados (para aferir se foram alcançados ou não), mas permite conhecer as atividades e trabalhos desenvolvidos pelos CPMs e parte de seu repertório de ações e de decisões à luz das questões de pesquisa aqui formuladas. Como diria sensatamente G. Lavallo [*et al*] (2016, p. 611, grifo nosso), “padrões decisórios não equivalem a efeitos, mas *a análise não precisa se empenhar em demonstrá-los e sequer postulá-los*”.

Assim, ao se admitir tal premissa, deve ser evidente que com a estratégia a ser aqui adotada não se pretende tentar dizer que as decisões dos CPMs impactam a modulação de qualquer política pública, o que, vale reforçar, tem pleno acordo com a hipótese adotada. Ao se sustentar que os CPMs têm desempenhado a função de fornecer diagnósticos dos problemas de escala microterritorial, *não se quer dizer que essas decisões dos colegiados impactam as políticas*. Ao mesmo tempo, não se dirimi a importância do repertório decisório e demais *outputs* deles. Admite-

¹¹⁶ Sobre a causalidade remota, diz Lavallo (2011): “há pelo menos duas formas de lidar com a causalidade remota. A primeira é assumir o risco devido à importância de se estabelecerem efeitos gerais, mas optando por desenhos de pesquisa capazes de minimizá-lo. Modelos de regressão e estatísticas inferenciais oferecem a possibilidade de introduzir variáveis de controle, mas, de fato, no campo das IPs não há (ainda) variáveis com qualidade suficiente para fazer com que esse tipo de exercício seja satisfatoriamente interessante. Estudos comparativos envolvendo casos pareados têm se mostrado uma alternativa relativamente econômica em termos de esforço e permitem controlar um número limitado de variáveis cruciais. A segunda alternativa, aqui sugerida, é renunciar à tentação das causalidades remotas e aproximar a causa do efeito; isto é, fixar o olhar nos efeitos imediatos ou diretamente imputáveis às IPs naquilo que efetivamente produzem: decisões, sejam elas consensuais ou conflituosas, a respeito de questões regimentais ou de prioridades de políticas, com implicações jurídicas ou administrativas, favoráveis ou não ao status quo em determinado campo de políticas. Ao se aproximar a causa do efeito, nesses termos, torna-se possível estabelecer os resultados imediatos das IPs, preparando um ponto de partida sólido para estudar as eventuais continuidades e descontinuidades entre as decisões efetivamente tomadas nas IPs e seus efeitos mais gerais.” (Gurza Lavallo, 2011, p. 41).

se, assim, que tal repertório é contingente no sentido de que pode ou não ser acatado pelo poder público.

Isso tudo converge com o que foi apontado por muitos e que se assinala aqui nas palavras de Wampler (2011, p. 46): “a influência dos conselhos e das conferências sobre as decisões políticas muitas vezes é indireta”; o que, por si, justificaria investigar os *outputs* dos CPMs (conforme certamente também seria sustentado por G. Lavalle [*et al*] (2016)), e os *diversos aspectos das atividades, trabalhos e processos em que se envolveram os colegiados*, ainda mais em se admitindo a importância de diversos fenômenos desses processos cujas “proporções” e “envergadura” não são nada triviais, como argumentado no início do capítulo.

Uma vez esclarecidos esses pressupostos que melhor iluminam a análise a ser empreendida, ainda no plano metodológico, convém também adiantar que *operacionalmente*, a investigação foi pautada, sobretudo (mas não só), pela análise das seguintes ações (*outputs*) dos CPMs: *i*) as decisões sobre os projetos prioritários do Plano de Metas, inseridas nos ciclos orçamentários participativos, a serem inclusos nas Leis Orgânicas Anuais (LOAs); *ii*) a decisão sobre a destinação da verba do Fundurb, em 2014; *iii*) o uso e destinação dos recursos da “dotação 2803”. Todas essas ações ainda serão melhor esclarecidas (seção 5.2).

Esses três pontos foram averiguados e serão demonstrados, concisamente (Tabelas 12, 13, 14 e 15), para cada um dos 32 colegiados com a finalidade de tentar demonstrar algumas das atividades desempenhadas pelo *conjunto* dos CPMs. Os dois primeiros casos [*i*) e *ii*)] configuram-se mais nitidamente o que aqui tem sido chamado “diagnósticos dos problemas de escala microterritorial”. Embora o ponto *iii*) não diga respeito necessariamente a tais “diagnósticos”, ele é aqui considerado pois certamente também faz parte dos *outputs* dos CPMs e pode ser averiguado para o conjunto dos colegiados. Assim como esse último ponto, outras ações/trabalhos/decisões serão examinadas (embora nesses casos de maneira não sistemática e sistematizada para os 32 CPMs), pois também configuram parte do repertório daquilo que os CPMs têm feito e produzido. São ações tais como de fiscalização, vistorias em obras e equipamentos públicos, encaminhamentos de ofícios, moções, resoluções (etc.). Mais uma vez, o propósito é, dessa forma, atender ao objetivo estabelecido de procurar entender e demonstrar quais têm sido as atividades desempenhadas pelos colegiados, respondendo à pergunta formulada para tanto.

Ainda antes de avançar, convém mais um breve esclarecimento sobre a estrutura do texto que segue. Optou-se aqui por expor, em primeiro lugar, os “limites, carências e entraves dos CPMs” (seção 5.1 e subseções) e somente após os *outputs* dos colegiados (seção 5.2 e subseções). A

intenção é a de imprimir a lógica de reconhecer *os limites*, mas também (talvez possa ser dito sobretudo) apontar *as possibilidades*. Para dizer de outra forma, reconhecer os limites, sem, no entanto, deixar de dialogar com os possíveis *potenciais* desses órgãos que está relacionado com a possibilidade de contribuir para os processos de *planejamento local*, haja vista a carência de políticas de gestão do território na cidade.

5.1 LIMITES, CARÊNCIAS E ENTRAVES DOS CPMS E OS DESAFIOS DA GESTÃO TERRITORIAL NA METRÓPOLE EM PEDAÇOS

Este tópico do estudo está dividido em 3 partes. Na primeira, discute-se aquilo que parece ser o obstáculo mais crucial dos CPMS, os limites próprios das subprefeituras. Na segunda, aborda-se as carências dos conselhos em relação à falta de apoio técnico para o melhor desenvolvimento de suas atividades bem como as limitações em relação à Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG), instância à qual eles foram formalmente acoplados, mas que pouco pode oferecer em termos de estrutura e apoio por sua própria fraqueza. Na terceira, não poderia deixar de ser apontado (embora a discussão não vá avançar muito nessa direção) os limites internos dos colegiados, onde ressalta-se os conflitos inerentes e esperados ao se tomar como pressuposto a “heterogeneidade da sociedade civil” (Dagnino, 2002b; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006); análise particularmente interessante ao se ter sob a lente um referencial empírico que é fórum composto exclusivamente por “representantes da população”, eleitos diretamente.

Enfim, com o conjunto de apontamentos a serem apresentados evidenciam-se alguns dos principais problemas, embora não todos, que se constituem obstáculos ao melhor funcionamento dos CPMS.

5.1.1 LIMITES DAS SUBPREFEITURAS E DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO NA CIDADE

“O desafio de construir instituições participativas nas subprefeituras”. Eis que esse foi o título, emblemático para o que será aqui tratado, do relato de Vera Schattan Coelho [*et al.*] sobre a realização da experiência de uma oficina, ocorrida em 2003 (salvo engano), que visava discutir, principalmente com gestores públicos convidados para tanto, “o processo de construção de espaços participativos nas subprefeituras” (Coelho *et al.*, 2004), recém-criadas à época. A atividade fazia parte do “Ciclo de atividades com as subprefeituras”, promovido pela Secretaria Municipal das

Subprefeituras de São Paulo¹¹⁷. Partindo de uma visão ampla de participação, mas tendo como referência central os Conselhos das Unidades Básicas de Saúde, as discussões na oficina deveriam ser orientadas por questões relacionadas sobretudo aos processos participativos locais então mapeados para a ocasião. Embora o roteiro de atividades tenha sido construído de modo a centrar as discussões nesses processos participativos, no decorrer da atividade, segundo o relato, surgiram ocasionalmente três grupos de problemas levantados pelos participantes da oficina: as questões de comunicação e informação; a necessidade de se aprimorar a máquina administrativa; e a organização e coordenação das instâncias participativas (*idem*, p. 49), sendo que, no entanto, eles “optaram por buscar soluções, sobretudo para os problemas elencados nos dois primeiros blocos” (*idem*, p. 49-50). Ou seja, o ponto principal para o qual a oficina foi desenhada, que deveria ser as discussões sobre participação¹¹⁸, acabou relegado a segundo plano.

Uma das conclusões a que chegaram os realizadores da atividade e autores do texto é que “a administração pública necessita preparar-se para interagir com as instâncias participativas” (*ibidem*). Nesse sentido, sugerem: “o desafio é grande”, não apenas em relação à construção de instituições participativas que atendam aos requisitos democráticos - e inclui-se aí o desafio de lidar com a questão das desigualdades sociais -, mas também porque “*os gestores e a administração pública também precisam estar preparados para dialogar e responder as questões e demandas postas por essas instituições [...]. A partir daí, aumentarão as chances de que os processos participativos tenham sua legitimidade reconhecida*” (*idem*, p. 51, grifo nosso).

As conclusões desse relato poderiam em alguma medida ser generalizadas para as IPs, não obstante, apresenta especial relevância aqui, pois, o “grande desafio”, expresso na proposição acima, é quase exatamente o mesmo encontrado anos mais tarde pela presente pesquisa para o caso dos Conselhos Participativos Municipais: o desafio de construir instituições participativas nas subprefeituras e o de preparar esses órgãos regionais da administração pública municipal para interagir com as instâncias participativas.

¹¹⁷ Os relatos da experiência encontram-se publicados em Garibe e Capuci (2004).

¹¹⁸ As questões principais formuladas para a oficina foram: “as instâncias participativas estão de fato promovendo a inclusão dos menos favorecidos no processo de formulação e gestão da política de saúde? Essas instâncias estão contribuindo para a definição de políticas públicas que atendam melhor aos mais pobres? Que papel cabe ao gestor público no processo de construção e de gestão dos mecanismos participativos?” (Coelho *et al.*, 2004, p. 46). Sobre o “mapeamento dos processos participativos”, relatam os autores, “nas oficinas foram mapeados os processos participativos institucionalizados e não institucionalizados que ocorrem no âmbito das subprefeituras e os atores envolvidos. A lista de instâncias e atores é enorme e inclui para além dos fóruns participativos vários outros espaços como, por exemplo, a escola, a igreja, os clubes, os partidos, o circuito cultural, as associações de moradores e amigos do bairro e as ONGs, sugerindo que a participação é percebida como algo que transborda para muito além dos espaços institucionalizados” (*idem*, p. 47).

Assim, modulando os termos para o presente propósito, o grande desafio dos CPMs é aquele que se encontra na própria estrutura que delimita seu *locus* de atuação, o desafio de atuação no âmbito das subprefeituras. Isso aponta para a segunda parte da hipótese aqui sustentada de que os limites inerentes aos CPMs são associados sobretudo às fragilidades das estruturas administrativas regionais que por sua vez são decorrentes de um longo processo de descentralização: descontinuo, disruptivo e não consensual entre as distintas gestões executivas municipais que administraram a cidade.

A evidência encontrada, a ser esmiuçada abaixo, converge com as palavras fulcrais de um dos entrevistados, Jorge Kayano, do Instituto Pólis, que assinala: “o lugar da relação dos conselhos com o governo é nas subprefeituras. E se as subprefeituras estão totalmente depauperadas, concretamente não foi dada condição para que o conselho tivesse alguma força” (2016, entrevista concedida ao autor). Aliás, esse ponto foi tocado de alguma maneira por todos os outros entrevistados que certamente concordariam com essa síntese acima bem elaborada.

Sendo esse o cerne das fragilidades dos CPMs é possível buscar ampliar e aprofundar a análise, uma vez que pela investigação e o exame empreendidos, torna-se possível indicar aos limites associados a cada uma das dimensões da descentralização, a política, a orçamentária e a administrativa.

Para iniciar, é interessante considerar como os conselheiros respondentes do *survey* avaliaram “a relação da subprefeitura com os CPMs” e “a real importância dos CPMs para as subprefeituras”¹¹⁹. Sem grandes prejuízos à análise, essas avaliações poderiam ser, por extensão, associadas aos subprefeitos e à relação dos conselheiros com eles. Dos respondentes, 59% apontaram um nível de satisfação intermediário a relação da subprefeitura com os CPMs e 51,1% assinalaram que os CPMs teriam importância alta ou muito alta para a subprefeitura. Vale assinalar que todas as subprefeituras foram capazes de fornecer pelo menos o mínimo de estrutura de funcionamento para cada conselho, como salas de reuniões, material para trabalho (etc.).

Com efeito, nas observações feitas em campo, sem demasiado rigor, os “conflitos abertos” com as figuras dos subprefeitos pareceram pontuais. Ou seja, não que não tenha havido atritos de diversas ordens (alguns até são registrados nas atas), mas não poderiam ser generalizados para os

¹¹⁹ No survey foi questionado: “Fazendo um balanço, como você avaliaria (...) a relação da subprefeitura com o CPM” e solicitado para que se atribuisse no 1 para “totalmente insatisfatório” e 5 para “totalmente satisfatório”: 13,2% assinalaram 1; 25%, 2; 25,7%, 3; 24,3%, 4; e 11,8%, 5 (cf. Anexo VI, Parte 3, questão 15). Foi questionado ainda, “em sua avaliação, qual a real importância do CPM para a subprefeitura?”. Responderam “muito alta” 28,4%; “alta” 22,7%; “média”, 19,1%; “baixa” 10,6%; e “muito baixa”, 11,3%. Somente 7,8% assinalou a opção “sem nenhuma importância”.

CPMs como um todo e/ou não sobressaíram como uma questão crucial; outros aspectos (limites, entraves) pareceram mais relevantes, como discutido logo a seguir.

Essas ponderações iniciais convergem em alguma medida com a resposta de Antônia Conceição, ex-coordenadora dos CPMs na SMRG, ao ser questionada sobre o ponto: “o conselheiro tem acesso ao subprefeito”, diz; mas, completando a resposta, eis que surge o problema mais preponderante: “mas só ao subprefeito!” (Conceição, 2016, entrevista concedida ao autor). Ou seja, reemerge o problema que já havia sido apontado por Coelho [*et al*] (2004), e também encontrado pela presente pesquisa: a falta de preparação dos gestores públicos dos órgãos regionais locais para dialogar e responder às demandas das instituições participativas.

Segundo continua argumentando Conceição, “os conselheiros querem falar com o coordenador [da subprefeitura], alguém que é técnico, o coordenador de finanças, por exemplo, ele [o técnico] fala quem é esse tal de conselheiro? Por que quer ver o contrato?” (*ibidem*). Nesse tocante, ainda segundo a entrevistada, uma das fragilidades dos conselhos foi agravada por equívocos na estratégia no momento de seu lançamento. A seu ver

faltou ao governo, após a posse dos conselheiros apresentá-los para os funcionários da subprefeitura. Ao tomar posse deveria chamar o coordenador de finanças, de tráfego, etc, e apresentar: esse é o responsável por isso, é a ele que você vai se reportar para tratar de tais e tais assuntos; discutir o papel do conselho. Ai sim haveria a integração de sociedade e governo (Conceição, 2016, entrevista concedida ao autor)

Desse ponto de vista, a falha ocorreu não apenas no plano local, mas também no nível da Prefeitura, em relação às diversas Secretarias de governo. Nesse caso, conforme a visão de Conceição, “faltou o governo chamar as secretarias, não o técnico, mas quem manda, quem tem governabilidade, e ter feito uma reunião com [os CPMs] (d)as 32 subprefeituras. Chamar os representantes do governo e apresentar o conselho (...)” Pois, “tem gestor, de algumas secretarias, que nem conhece o conselho participativo”. Para ela, desse modo, pelo menos, os conselhos passariam a ser reconhecidos minimizando os custos, os constrangimentos institucionais e as limitações nas articulações políticas necessárias à atuação dos eleitos (*ibidem*).

A acurada percepção da ex-coordenadora dos CPMs, converge ainda com as respostas dos próprios conselheiros obtidas no survey sobre quais as maiores dificuldades encontradas para desempenharem suas funções adequadamente. Como maiores dificuldades foram apontadas pelos respondentes (N=144) a “falta de reconhecimento de outras instâncias” (20,1%) e “a falta de encontrar apoio” (20,1%), seguidas posteriormente de outras respostas tais como “necessidade de

ajuda de custos/auxílio financeiro” (18,1%), “falta de tempo” (18,1%), “necessidade de maior relação com a base” (6,9%), dentre outras.¹²⁰

Não obstante ao apontado, se do ponto de vista da relação com a figura do subprefeito parecem não ter sobressaído muitos conflitos acirrados (abertos e generalizáveis), conforme sustentado acima, sob a óptica da descentralização, em sua dimensão política, os CPMs enfrentaram outras ordens de dificuldades associadas nesse caso não somente ao pouco poder de mando dos chefes regionais, ou seja, ao limitado arco das decisões que os subprefeitos podem tomar (dimensão administrativa), mas também aos próprios processos de escolha dos ocupantes desses cargos, que de alguma forma continuaram sem critérios definidos, permanecendo fluidos e obscuros e/ou sendo moeda de troca de apoio da Câmara dos Vereadores (Grin, 2011).

Como visto anteriormente, alguns dos projetos de leis que visaram a regulação dos conselhos distritais desenharam um papel preponderante para esses órgãos no processo de escolha dos chefes regionais. O projeto apresentado durante a Assembleia Municipal Constituinte (AMC), originário do Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (IBEAC), previa que o subprefeito seria “indicado pelo prefeito, e por este nomeado, após a aprovação pela maioria absoluta dos membros do Conselhos Distritais” (PL/IBEAC, art. 6º); outro projeto emblemático nesse sentido é aquele apresentado por Adriano Diogo (PT), que também elencou entre suas diretrizes a competência dos conselhos de elaboração de lista tríplice para a nomeação a ser feita pelo prefeito. E mais, neste caso, *os indicados deveriam ser membros do próprio Conselho de Representantes* (art. 5º, inciso I; art. 6º; cf. Capítulo 3, seção 3.1; grifo nosso); talvez, se tivesse sido aprovado, poderia ter sido um largo passo em direção ao fortalecimento da dimensão política da descentralização.

Por um lado, poderia ser discutível (e polêmico) a pertinência ou não de tal função para os “Conselhos Distritais” ou para os CPMs, o que no fundo tem a ver com a discussão sobre se a nomeação do subprefeito deveria estar ou não associada a processos de escolha envolvendo a população local e se a pessoa nomeada deve ter ligação com a região, conhecer seus problemas, enfim, ter *proximidade*¹²¹ com a população e com os fóruns e associações (etc.) existentes nela.

¹²⁰ Constaram ainda como resposta a “falta de informação” (4,9%), a “sobrecarga com outras atividades políticas” (2,8%), “nenhuma das respostas/Escolher outra opção” (8,3%); “não sei/Não responder” (0,7%). O modo como a questão apareceu no survey foi a seguinte: “Quais as maiores dificuldades que você encontra para desempenhar adequadamente suas funções como conselheiro/a?”. Confira Anexo VI, Parte 3, Questão 10.

¹²¹ Vale lembrar, como visto no Capítulo 1, que a *proximidade* desde sempre foi um dos argumentos que sustentaram a defesa dos processos de descentralização. Segundo Arretche (1996, p. 17), este argumento derivaria da confiança na proximidade como elemento que concretizaria a realização dos princípios de controle social (*accountability e responsiveness*). Outros autores

Por outro, o fato é que, na gestão Haddad, por exemplo, com a falta de critérios claros para as nomeações, a gestão política em muitas localidades ficou marcada pela alta rotatividade (sendo que no melhor dos casos, foram nomeados técnicos da região para os cargos, mas mesmo assim ligados a vereadores), o que dificultou a formação de vínculos para articulação dos CPMs com os ocupantes dos cargos e a possibilidade de criação de estratégias de atuação conjunta para a gestão inter-setorializada do território regional e, conseqüentemente, para a melhor realização do *planejamento local*, como se quis a LOM em suas diretrizes.

Mas mesmo se hipoteticamente fossem superados os dilemas associados a essa dimensão política, *strictu sensu*, os CPMs enfrentariam ainda outras limitações. Mais uma vez Conceição acerta o ponto: “não adianta o CPM discutir com o subprefeito; pois não tem orçamento”; para ela, “as subprefeituras deveriam ter autonomia administrativa e orçamentária”. Como isso não ocorre, interpretando livremente a fala da entrevistada, o CPM deveria discutir com as pastas da saúde, da educação, da habitação, da assistência social (etc). Mas ainda assim haveria um outro entrave: cada uma dessas pastas tem seu próprio conselho. Então, o que deveria haver seria uma articulação intersetorial: “se não faz essa articulação intersetorial não avança!”, assevera a ex-coordenadora dos CPMs (Conceição, 2016, entrevista concedida ao autor), o que revela a complexidade do problema.

O ponto da fala de Antônia Conceição sobre a falta de autonomia dos órgãos regionais encontra respaldo empírico no fato de que o incipiente processo de descentralização iniciado com a criação das subprefeituras, em 2002, que pela sua complexidade foi previsto para ocorrer de *forma gradual* (processual), sofreu forte retrocesso ainda enquanto engatinhava, com as atribuições que foram sendo transferidas para as Coordenadorias locais, sendo re-centralizadas nos governos de Serra e Kassab (Antunes, s/d); após tal reversão, o processo de descentralização permaneceu mingüado até então. A gestão Haddad não representou mudanças significativas, não priorizando a re-estruturação das subprefeituras. Portanto, permaneceu frágil a dimensão administrativa desses órgãos. Para alguns, elas voltaram a ser quase um distrito de obras, estando muito distante de sua função de “planejamento local”. O orçamento desses órgãos regionais, que em 2004 e 2005 atingiu a marca, respectivamente, de 20,9% e 19,4% do orçamento total da prefeitura, a partir de 2006 não

sustentaram “que por ser ‘mais próximo’ do cidadão, o poder local [seria] mais factível de ser democratizado e de servir de palco a uma maior participação” (Nunes, 1996, p. 34).

passou de 4,4% do montante municipal, chegando às menores marcas percentuais no governo Haddad, de 2,5% (*cf.* Gráfico 1).

Nesse sentido, então, é que se sustenta que limites inerente aos Conselhos Participativos estão associados, sobretudo, às fragilidades próprias das subprefeituras, as quais são decorrentes de um processo de descentralização longo, descontínuo, disruptivo e não consensual entre as distintas gestões executivas municipais encabeçadas pelos diferentes partidos que administraram a cidade; um processo, portanto, errático em suas dimensões política, administrativa e financeira.

Devido ao conjunto desses fortes obstáculos e percalços enfrentados não somente pelos CPMs mas pelas próprias estruturas de seu âmbito de funcionamento e atuação, eles seriam, segundo uma das pessoas entrevistadas (nesse caso guarda-se a identidade para evitar-se constrangimentos) “uma excrescência”, por não serem capazes de cumprir as funções para as quais foram originariamente e normativamente designados. Embora essa tenha sido uma opinião isolada (ou, em outras palavras, que não encontrou eco com esse grau de radicalidade, por assim dizer) durante a realização dessa pesquisa, ela é interessante pois revela a profunda frustração de expectativas daqueles que viram emergir a concepção de participação institucional enquanto instrumento de transformação social e/ou daqueles que acompanharam a longa trajetória dos 23 anos (pelo menos) que separou o estabelecimento dos conselhos das subprefeituras na LOM e os órgãos finalmente implementados.

Enfim, apesar de esses serem os principais obstáculos e percalços dos CPMs, eles ainda não são todos os limites encontrados pela pesquisa. Há mais!

5.1.2 AUSÊNCIA DE UMA CÂMARA TÉCNICA DE APOIO E FRAGILIDADE DA SMRG

Vários dos projetos de lei apresentados na Câmara dos Vereadores de São Paulo que procuraram regulamentar os Conselhos de Representantes ao longo do tempo no (*cf.* Capítulo 3; Tabela 6), previram a existência de uma espécie de Câmara Técnica. Embora sem delinear como funcionaria de fato ou qual formato teria, a justificativa girava em torno da ideia de que esse seria um órgão essencial no auxílio técnico das atividades dos conselhos e das subprefeituras. Admitindo a importância de tal órgão, pode-se indicar que os CPMs foram criados não só sem ele como foram vinculados a uma secretaria praticamente sem estrutura própria, leia-se, sem estrutura física ou

mesmo de recursos humanos, que pudesse fornecer qualquer respaldo mais substancial nesse sentido, a Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG)¹²².

Para além da falta de estrutura, as atividades da SMRG não seriam primordialmente associadas a esses colegiados, mas fundamentalmente à articulação política do Executivo com a Câmara dos Vereadores. Como ressaltaram alguns dos entrevistados, a SMRG é uma “secretaria-meio”, ou seja, não teria uma finalidade definida, seria o local onde se negocia com os vereadores. Como assinalou uma das pessoas entrevistadas, “é onde se troca apoio dos vereadores em projetos por cargos no governo”.

Não bastasse isso, a falta de subsídios e apoio da SMRG para os CPMs se agravaram com as sucessivas trocas de secretários da pasta. Foram 4 durante a gestão Haddad (João Antônio; Paulo Frateschi; Alexandre Padilha; e José Américo). Nesse movimento, a secretaria acabou caindo nas mãos de pessoas menos compromissadas com os conselhos, conforme o registro de diversos relatos colhidos em campo, inclusive nas próprias reuniões dos colegiados. Um desses relatos, mais ou menos anedótico, que acabou se tornando bastante difundido, informa que o último secretário, José Américo, afirmou em uma reunião pública e aberta, inclusive com a presença de muitos conselheiros, que a função dele na SMRG não seria a de dar respaldo aos CPMs e sim a de fazer a articulação política com a Câmara dos Vereadores, o que causou certa hesitação em muitos dos presentes pela “forma ríspida” (por assim dizer) como foi dito diante do público que ali se encontrava. Além do aludido movimento, é válido lembrar que, quando muda o secretário, geralmente muda-se também toda a equipe (vários foram os ex-coordenadores dos CPMs e assim por diante...), há descontinuidade do trabalho, perda de informações (etc.), o que de uma forma ou de outra acaba fragilizando o processo implementação de organismos ainda não consolidados.

Não obstante tudo o que foi dito, é válido ressaltar também que mesmo com todas essas fragilidades, foram realizadas uma série de encontros para formação e capacitação dos conselheiros, tanto promovidos pelo poder público, na maior parte das vezes sob o respaldo da SMRG, quanto por atores da sociedade civil em geral (por exemplo: Escola de Governo, Rede Nossa São Paulo, entre outros). Mas, na avaliação dos próprios conselheiros, esses cursos não pareceram suficientes. No *survey* (cf. Anexo VI, Parte 2, Questão 11), a questão da capacitação foi levantada. Dos respondentes (N=144), 35,4% assinalaram que ela seria “pouco satisfatória”;

¹²² Conforme relatado em entrevista: “a SMRG é uma secretaria pequena, tem menos de 40 funcionários. Nós [da coordenação dos CPMs] temos uma equipe muito pequena (...). Tem poucos recursos do ponto de vista estrutural (...). Se a gente precisa de carro, por exemplo, tem que pedir para outras secretarias, esse tipo de coisa, então temos algumas parcerias com a SPTrans, com a Prodam” (Rodrigues, ex-coordenador dos CPMs, 2016, entrevista concedida ao autor).

20,1%, “insatisfatória”; 34,7%, “satisfatória”; e apenas 8,3% responderam “plenamente satisfatória” - (1,4% assinalou “não/sei, não responder”). Ou seja, mais de 55% consideraram a capacitação oferecida insuficiente (insatisfatória ou pouco satisfatória) para a atuação.

Conforme assinalou Antônia Conceição, a questão da capacitação tornou-se bastante complexa nos últimos anos, uma vez que “o conselheiro está pensando da seguinte forma”, segundo ela: “tenho que fiscalizar, mas onde vou, com quem eu falo, como eu faço? Não adianta mais um discurso panfletário”, no sentido de que a demanda percebida nesse quesito “formação” tornou-se mais pragmática e exigente, ou seja, os conselheiros querem saber, pragmaticamente, como consultar contratos, quais os procedimentos específicos, como e quais ferramentas utilizar para acompanhar o orçamento (etc) (Conceição, ex-coordenadora dos CPMs, 2016, entrevista concedida ao autor). Assim, pode-se dizer que, nesse sentido, tornou-se complexa porque muitas vezes não são coisas que se ensina e se aprende de uma hora para outra e em outras não há receitas prontas (como nunca houve, diga-se de passagem (Dagnino, 2002b, p. 282-5))¹²³. Há que se reconhecer que muitas das ferramentas não são de fácil acesso e nem de fácil manuseio e aí reside parte da complexidade. Pois, mesmo no caso em que se busca uma formação mais específica, há dificuldades. Para ficar com apenas um registro emblemático sobre esse ponto, vale indicar a opinião de um conselheiro registrada em ata. Para ele, “muito tempo é perdido nos Cursos de Formação de Conselheiros, haja vista que muitos (...) sequer sabem operar um computador o que dificulta o avanço da formação específica sobre o assunto” (Ata, CPM-Mooca, DOC, 11/09/2014), o que não quer dizer que os esforços nesse sentido devam ser abandonados. É o desafio que está colocado.

Para finalizar, é necessário dizer ainda que a figura do interlocutor é muito frágil. O interlocutor (já apresentado anteriormente no Capítulo 4) deveria prestar auxílio aos CPMs e fazer a articulação entre as subprefeituras e a SMRG para questões que envolvessem os colegiados. Ocorre que, em parte das vezes, a função acaba sendo ocupada por pessoas que não dão a devida atenção aos colegiados. Assim, os encaminhamentos que deveriam ser feitos muitas vezes acabam

¹²³ Conforme já havia sido levantado por Dagnino, “(um)a característica central da maior parte dos espaços [participativos] estudados – seu envolvimento com políticas públicas, seja na formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente os dos setores subalternos, em geral não dispõem. Entender um orçamento, uma planilha de custos, opções de tratamento médico, diferentes materiais de construção, técnicas de despoluição dos rios, há uma infindável lista de conhecimentos exigidos nos vários espaços de atuação. Além desse, um outro tipo de qualificação se impõe, o que diz respeito ao conhecimento sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e dos procedimentos envolvidos. Essa necessidade de uma qualificação técnica específica tem se revelado um desafio importante para a sociedade civil não só porque ela é condição necessária para uma participação efetiva mas também pelas implicações que ela tem assumido na prática (...). (Dagnino, 2002b, p. 284).

dependendo da disposição e do comprometimento individual de cada interlocutor. Em alguns casos (como nas subprefeituras da Sé e de Pinheiros, por exemplo), conforme observado em campo, os interlocutores fazem todo o possível para prestar auxílio aos CPMs, inclusive estando presente em praticamente todas as reuniões dos colegiados e dando o apoio (senão todo o necessário) possível. Em outros casos, no entanto, conforme relatado em entrevista, algumas vezes isso não ocorre como deveria. Tratando da figura do interlocutor, diz o entrevistado: “seria o nosso [da SMRG] braço lá, mas acaba dependendo muito do interlocutor, da subprefeitura, e tal, porque ele é um cara indicado pelo subprefeito (...), geralmente um comissionado”. Em relação à presteza, por assim dizer, “aí depende da habilidade, da sensibilidade, da disposição, do perfil, varia muito”. Relata que “teve um conselho que a gente ligou para saber a data das reuniões e aí o interlocutor falou: 'nós [o interlocutor referindo-se a ele mesmo] não temos relação com o conselho’”, causando certo espanto (Rodrigues, 2016, entrevista concedida ao autor), o que revela flagrantemente a aludida fragilidade dos interlocutores.

Juntamente à problemática da formação, da capacitação e da falta de apoio, caberia ainda mencionar outra questão de alguma forma correlacionada, a da comunicação. Mais uma vez, recorre-se aqui à larga experiência de Conceição para embasar o ponto. Para não alongar, basicamente, segundo ela, “não há comunicação entre conselhos” (Conceição, ex-coordenadora dos CPMs, 2016, entrevista concedida ao autor). Aqueles que deveriam realizar o serviço de assessoria de comunicação nas subprefeituras, os assessores de imprensa (cargo comissionado), por exemplo, muitas vezes não tem a mínima qualificação necessária, entre outros fatores. Mas, “sempre que a gente discute a legislação do conselho, surge essa coisa da comunicação”, lamenta (*ibidem*). Assim a questão permanece em aberto e o problema ainda insanável, mesmo com toda a tecnologia hoje existente. Alguns acreditam que se fosse criado um fórum inter-conselhos participativos¹²⁴ ou realizada uma espécie de conferência anual dos conselhos, alguns desses problemas poderiam ser minimizados.

Como se depreende facilmente, diversos aspectos do caldeirão de problemas aqui mencionados foram de algum modo já tratados pela literatura (em alguns casos exaustivamente). O importante a reter para a análise aqui empreendida é que ao invés da constituição de alguma

¹²⁴ Importante registrar que visando superar principalmente o problema de comunicação entre os 32 CPMs, houve uma interessante iniciativa independente e autônoma, isto é, organizada e realizada por conselheiros participativos, para a criação de uma espécie de “Fórum Interconselhos”. Na reunião, realizada da Câmara dos Vereadores e registrada em vídeo, estavam presentes mais de 70 conselheiros de várias regiões da cidade (Vídeo, Reunião com o Fórum do Conselho Participativo, 2016). Porém, os coordenadores da iniciativa não tiveram fôlego e não encontram respaldo para dar continuidade ao trabalho.

espécie de câmara técnica que pudesse fornecer estrutura e apoio substancial aos colegiados no desenvolvimento de suas ações, o que se tem é praticamente a ausência desses elementos. o que aponta para os limites na capacitação/ formação e na comunicação entre os colegiados.

5.1.3 CONFLITOS INTERNOS NOS COLEGIADOS

Afastando-se peremptoriamente de saída qualquer visão homogeneizadora da sociedade civil e, conseqüentemente, “elimina(ndo)-se qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como o demiurgo do aprofundamento democrático” (Dagnino, 2002b, p. 279), essa seção fará alguns breves apontamentos sobre os conflitos internos existentes nos colegiados dos CPMs, caso interessante não somente em razão deles serem formados exclusivamente por “atores da sociedade civil”, mas também pela heterogeneidade própria daqueles que foram eleitos, de forma direta. Dado o modelo institucional e o modo de recrutamento dos CPMs, quando se menciona aqui os conflitos internos não se trata daqueles entre “sociedade civil” e “Estado”, existentes nas instâncias *híbridas* e que já foram objeto de bastante discussão (ver, entre outros, o interessante registro de Szwako, 2012b)¹²⁵, mas sim de conflitos entre “representantes da população”.

Assim, partindo da premissa teórica da heterogeneidade da sociedade civil, como “expressão da pluralidade política, social e cultural que acompanha o desenvolvimento histórico da América Latina” e do Brasil (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 27-34), não há aqui razão para não imaginar que conflitos das mais variadas ordens perpassam o funcionamento dos colegiados ora estudados. A partir dessa perspectiva, tem-se que “o peso das matrizes culturais no processo de construção democrática (...) é um componente essencial”, como já havia apontado Evelina Dagnino (e colegas) em diversas ocasiões. É através dessas matrizes, diz a autora, “que as contradições e fragmentação que caracterizam esse processo se mostram mais evidentes” (Dagnino, 2004, p. 202). Para ela, os diferentes “projetos políticos” no interior da sociedade, entendidos como “conjuntos de crenças”, de “interesses”, de “concepções de mundo” e “representações do que deve ser a vida em sociedade”, “orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

Para o que aqui mais interessa, pode ser dito que dentre os distintos “projetos” há aqueles que se baseiam em “visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política [e] constituem

¹²⁵ No artigo “Aprendendo com os conflitos: tendências e riscos nas dinâmicas conselhistas”, por exemplo, José Szwako questiona: “quais são os tipos de interesse e de conflitos aí envolvidos? Como os atores constroem suas estratégias? Qual é o papel da afinidade *entre representantes civis e governamentais* nas dinâmicas conflituosas? Como e em quais espaços o conflito é gestado nesses conselhos?” (Szwako, 2012b, p. 92, grifo nosso). Diz o autor, “compreender os conflitos conselhistas é entender as estratégias pelas quais *os representantes civis ou governamentais* negociam e alcançam o consenso” (*ibidem*, grifo nosso).

obstáculos na constituição mas também no funcionamento dos espaços públicos” (Dagnino, 2002b, p. 280 e 285). Isso já aponta para o fato de que os espaços de participação, incluindo o caso ora estudado, são inerentemente marcados pelo conflito.

Dessa perspectiva, não seria despropositado aqui lembrar que o “autoritarismo social” (Dagnino, 1994)¹²⁶, profundamente enraizado na cultura brasileira e presente no cotidiano, perpassa as muitas dimensões da vida e do tecido social, seja em terreno institucional ou não institucional. Conforme argumentou Dagnino (2002, p. 282), “as continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira estão longe de estarem confinadas no aparato do Estado e certamente respondem a interesses enraizados e entrincheirados na sociedade civil”. Seguindo essa linha de raciocínio, sendo a chamada “sociedade civil”,

composta por uma grande heterogeneidade de atores civis (incluindo atores conservadores), com formatos institucionais diversos (sindicatos, associações, redes, coalizões, mesas, fóruns), e uma grande pluralidade de práticas e projetos políticos, alguns dos quais podem ser, inclusive, não-civis ou pouco democratizantes [ela] não é um ator coletivo e homogêneo (...) é um conjunto heterogêneo de múltiplos atores sociais, com frequência opostos entre si, que atuam em diferentes espaços públicos e que, via de regra, têm seus próprios canais de articulação com os sistemas político e econômico. Isso quer dizer que *a sociedade civil está entrecruzada por múltiplos conflitos*, e que ela é, em todo caso, uma ‘arena de arenas’ (Walzer, 1992) e *não um território da convivência pacífica e não conflituosa*” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 22-3, grifo nosso).

Embora a partir dos dados coletados para essa pesquisa não se possa fazer inferências quanto as “construções simbólicas” ou “matrizes culturais” dos conselheiros eleitos, é possível sustentar, admitindo a premissa teórica da heterogeneidade da sociedade civil, que muitos “projetos” certamente perpassam a orientação da ação política dos diferentes sujeitos que atuam no interior dos CPMs.

O que se quer dizer é que muito provavelmente faz parte do universo cultural e simbólico das pessoas eleitas para atuarem nos CPMs não exclusivamente a chamada “cultura política democrática”, mas também as chamadas “matrizes culturais hierárquicas” - tais como a cultura autoritária, o clientelismo, o mandonismo, o personalismo, o patrimonialismo, o fisiologismo, o

¹²⁶ Sobre esse ponto, vale conferir a passagem de Dagnino: “Esta [a brasileira] é uma sociedade na qual a desigualdade econômica, a miséria, a fome são os aspectos mais visíveis de um ordenamento social presidido pela organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais: o que podemos chamar de autoritarismo social. Profundamente enraizado a cultura brasileira e baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero, esse autoritarismo social se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, dispostas nos seus respectivos lugares na sociedade. Essa noção de lugares sociais constitui um código estrito, que pervade a casa e a rua, a sociedade e o Estado. É visível no nosso cotidiano até fisicamente: é o elevador de serviço, a cozinha que é o lugar de mulher, cada macaco no seu galho etc. etc. Esse autoritarismo social engendra formas de sociabilidade e uma cultura autoritária de exclusão que subjaz ao conjunto das práticas sociais e reproduz a desigualdade nas relações sociais em todos os seus níveis. Nesse sentido, sua eliminação constitui um desafio fundamental para a efetiva democratização da sociedade” (Dagnino, 1994, p. 104-5).

favoritismo, a falta de transparência, o elitismo (etc.) -, que poderiam ser facilmente identificadas na atuação de vários dos conselheiros.

Os conflitos gerados pelas distintas perspectivas, em maior ou menor medida, acaba por interferir (negativamente) no funcionamento dos colegiados, por gerar certas adversidades: seja, por exemplo, para a condução e plena realização das reuniões e, portanto, para o processo deliberativo; seja para o processo de escolha dos coordenadores e da mesa diretora ou ainda para o encaminhamento das demandas ou mesmo para outros aspectos diversos do desempenho das atividades dos colegiados, entre outras inúmeras situações que poderiam ser elencadas.

Dito isso, deve-se ressaltar que o pressuposto da heterogeneidade da sociedade civil é de suma importância aqui pois a partir dele adota-se a perspectiva de que o conflito é inerente aos processos de construção democrática. No caso dos Conselhos Participativos Municipais das subprefeituras de São Paulo tais conflitos são das mais distintas ordens: desde aqueles travestidos no que poderia ser chamado de “picuinhas” ou intrigas pessoais por questões menores (passando por ofensas, desrespeito, intransigência, alteração de voz, atitudes intempestivas, xingamentos, gestos obscenos), até atritos mais graves envolvendo questões partidárias, manipulação de pautas, ameaças de processo na justiça, imposição de interesses pessoais. Algumas dessas situações ocorridas de forma pontual, outras se estendendo por algum período de tempo. Tudo isso foi possível constatar tanto na pesquisa de campo, quanto nos diversos relatos colhidos e através da leitura das atas e das entrevistas realizadas, sendo dispensável aqui tratamento mais pormenorizado ou a citação explícita de tais situações concretas. Essa posição tem a ver, recuperando o registro de Almeida e Tatagiba (2012, p. 72), com a noção de que “não é suficiente analisar os conselhos olhando apenas para suas dinâmicas internas. É preciso recuperar o ambiente mais amplo no qual eles se situam e sobre o qual buscam incidir”.

Nesse sentido é mais importante dizer que em se admitindo como inerente o conflito, este deve ser considerado como “resultado de um intrincado jogo de forças em disputa, que se trava nas mais diversas arenas e que inclui uma gama muito diferenciada de atores” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 16). Tomando esse processo em sua complexidade é preciso reconhecer que o conflito pode envolver um aprendizado crucial, o da “qualificação política” por meio da “convivência direta com uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses diversos” (Dagnino, 2002b, p. 282-5).

Nesse mesmo sentido de procurar compreender os processos em sua complexidade, é válido considerar como Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 08) que “reconhecer limites não significa

negar possibilidades”. E uma vez reconhecidos os limites dos CPMs, nessa e nas duas seções precedentes, na próxima será examinado algumas de suas *possibilidades* através da análise de seus *outputs*, a partir de agora aprofundados.

5.2 OS DIAGNÓSTICOS DOS CPMs SOBRE OS PROBLEMAS QUE AFETAM, NOS NÍVEIS LOCAIS, AS CONDIÇÕES DE VIDA NO COTIDIANO DOS MORADORES

Reconhecidos os desafios e os limites dos CPMs que não são poucos nem triviais ou de fácil resolução, e admitindo que em alguma medida eles são flagrantemente percebidos pelos próprios conselheiros no exercício de suas atividades - senão não em um primeiro momento de atuação, no decorrer da trajetória o que, aliás, torna-se motivo para que muitos desistam (renunciem, abandonem, deixem de ser conselheiros) no transcurso do caminho -, se colocam algumas questões. Porque uma parcela considerável dos conselheiros continua participando? Os limites e entraves inerentes a esses órgãos inviabilizariam qualquer avanço ou conquista? Mesmo com os gritantes limites e entraves, o que teriam produzido (*outputs*) esses 32 órgãos colegiados formados por representantes da população com ecléticos perfis participativos e associativos, ao longo de sua primeira gestão?

Sobre a primeira pergunta posta acima, uma série de motivos poderiam ser elencados, tais como, continuam participando aqueles que têm interesse pessoal, que buscam tirar proveito próprio e/ou benefícios individuais, que procuram fazer da oportunidade um trampolim para alguma suposta carreira política, seja dentro de partidos políticos ou não, entre outras razões de mesma natureza. Aliás, motivos esses surgidos esporadicamente em relatos anedóticos colhidos em campo e que em maior ou menor medida corroborariam, grosso modo, as teses da “cooptação”. Isso por um lado. Por outro, há um conjunto de atores que mesmo reconhecendo os limites continuam considerando que “vale a pena participar”, no mesmo sentido do registrado bem elaborado por Szwako (2012a), ainda que embora uma série de “senões” e “poréns” sejam consideradas¹²⁷. Assim, deve-se ponderar que um conjunto relevante de conselheiros continua a “acreditar” na participação, conforme captado pela presente pesquisa quando perguntado em *survey* sobre os

¹²⁷ Sobre esse ponto, convém indicar que, em pesquisa realizada pelo Instituto Pólis e pelo INESC com conselhos nacionais a partir da qual Szwako desenvolve seu artigo, questiona-se: “vale a pena apostar nesses espaços? Por quê?” (Szwako, 2012a, p. 16). Segundo ele, a análise das respostas obtidas “essa questão não chegou a surpreender e trazem um sem-fim de condições, de “senões” e “poréns”. (...) em um contexto no qual participação se tornou sinônimo de atuarem- espaços-participativos, para os atores aí envolvidos “participar vale a pena, mas...” (*ibidem*). De forma mais elaborada, vários sentidos são captados pelo autor: “(...) participar vale a pena, mas... se a democracia participativa não for restrita à luta institucional e se der também em outros espaços. (...) a participação vale a pena, mas ela precisa ser ainda mais aprofundada e institucionalizada. (...) vale a pena participar, mas se resgatarmos nada menos do que a educação popular.” (*idem*, p. 36).

motivos das candidaturas (*cf.* Tabela 8; seção 4.2.2.1). Em outros termos, não se pode desprezar que de certa forma “há uma disponibilidade do cidadão que é muito mal aproveitada. Se ele é convidado a contribuir, ele responde positivamente” (Kayano, do Instituto Pólis; 2016, entrevista concedida ao autor). Conforme essa visão, pelo menos uma parcela dos cidadãos quer, intuitivamente, ver o governo funcionar bem, mas ocorre que ele “funciona de um outro jeito” - “uma torre de Babel” (diria Sposati, 2001). Apesar do mau funcionamento do Estado, de um modo geral, e dos CPMs, em particular, diz Kayano: “há problemas sim, mas por conta da perseverança [foi] possível avançar um pouco mais” (2016, entrevista concedida ao autor, grifo nosso). Nesse sentido, nos motivos de muitos continuarem participando “há uma dialética: *desacreditando e insistindo*” (*ibidem*).

Nessa mesma toada, pode-se assim aqui transpor, ainda que de modo mais ou menos impreciso, essa mesma consideração: há uma dialética entre os limites e entraves dos CPMs e seus “moleculares” avanços e conquistas. Convém anotar que à *moleculares* aqui é conferida a mesma conotação referida por Orlando Santos Junior quando o urbanista discute os avanços e limites da participação no planejamento urbano. Diz o autor,

reconhecendo avanços e limites das novas experiências de planejamento e gestão das cidades, argumentamos que a ocupação dos espaços públicos de participação tem produzido transformações muitas vezes moleculares, tanto no que se refere à concepção e às práticas de planejamento como na própria cultura de participação democrática (Santos Junior, 2008, p. 136 *apud* Costa, 2011, p. 48).

Dessa perspectiva, questionar sobre o que tem produzido esses 32 colegiados é particularmente interessante sendo uma das razões o motivo de que diferentemente da maioria dos conselhos existentes, como todos aqueles setoriais, os CPMs não são pautados por temas específicos (saúde, educação, assistência social, etc). Em última instância, a pauta de cada colegiado é definida pelos próprios conselheiros, embora em alguns momentos elas sejam induzidas pelos “temas quentes” pautados nos demais níveis (principalmente no municipal, mas também no estadual e federal). Isso se dá devido, em grande medida, ao “calor dos acontecimentos” ou por razão de determinações e prazos jurídicos-legais, como são as discussões em torno do ciclo orçamentário, pautado rigidamente por datas determinadas legalmente a serem cumpridas.

Mas, sobretudo, os conselhos seguem uma lógica territorial. E segui-la, nas palavras de Jorge Kayano,

significa reconhecer que conselhos em regiões mais centrais têm uma composição e uma dinâmica de funcionamento totalmente distinta dos conselhos mais distantes do centro. Tem outra lógica de funcionamento, outra forma. Os conselhos mais periféricos eles funcionam mais na lógica de conselho com representação de interesses muito claros. O

movimento de moradia, por exemplo, investiu fortemente na participação de pessoas ligadas ao movimento nos conselhos participativos. Eles são eleitos principalmente nas regiões mais periféricas. Nas regiões mais centrais (...) as pessoas eleitas têm outras preocupações que caminham muito para o campo da cultura, caminham muito para o campo do meio-ambiente. Por temas que são não necessariamente os de demanda mais imediata e direta. E tem todo o sentido esse tipo de participação porque você está olhando um pouco na lógica do espaço público, da apropriação do espaço público, do espaço de convivência e isso tem todo o sentido. Procurar prestigiar espaços como esse que vão procurar contemplar interesses bastante diferenciados dependendo de onde eles estão é que é a lógica territorial. Reconhecer que essa lógica tem sentido é mais importante do que qualquer coisa (Kayano, do Instituto Pólis, 2016, entrevista concedida ao autor).

A importância dessa lógica “territorial-centro-periferia”, a qual contempla interesses bastante diferenciados dependendo do lugar na cidade, fica bem evidenciada nesse raciocínio de Kayano. Não obstante sua premente importância, assinala-se que o exame que abaixo se seguirá adotará, por assim dizer, uma outra perspectiva, a dos IDH-Ms das distintas regiões da cidade. Longe de serem excludentes ou contrapostas essas visões sobre o território da cidade são complementares e, no caso de São Paulo, muitas vezes sobreposta e coincidente uma com a outra.

Um dos aspectos interessantes da análise dos IDH-Ms dos 13.278 setores censitários, desenvolvida por Pedrosa (2003), é que ela é capaz de captar a heterogeneidade interna dos diversos territórios - se quiser, dos “pedaços de cidade” ou da “cidade em pedaços” (Sposati, 2001) - traduzindo melhor a realidade. Com uma escala menor é possível aproximar mais da realidade concreta dos territórios (Moya, 2011, p. 33), fornecendo assim um interessante esquema para a proposta aqui a ser desenvolvida.

Outro aspecto da relevância dessa “lógica dos IDH-Ms” para o presente estudo reside no fato de que o desenho institucional dos CPMs determinou que os conselheiros fossem eleitos a partir de cada um dos 96 distritos, os quais passaram a atuar no mesmo colegiado das respectivas subprefeituras. Algumas subprefeituras apresentam alta heterogeneidade interna, como a da Vila Maria/Vila Guilherme em que em uma mesma subprefeitura tem-se alto, baixo e muito baixo IDH-Ms (*cf.* Mapa 1). Outro caso emblemático seria, por exemplo, o da subprefeitura do Butantã, onde conviveram pessoas residentes tanto em nos distritos do Butantã e do Morumbi, ambos com setores censitários de IDH-Ms “alto” ou “muito alto”, onde foram eleitas 5 pessoas em cada um desses distritos para atuarem nos CPMs, quanto aquelas que residem nos distritos da Vila Sônia e Raposo Tavares, com IDH-M “médio”, mas que em seu interior abriga uma considerável região de setores censitários de IDH-Ms “baixos” e diversas regiões em processo de favelização, onde foram eleitas, respectivamente, 11 e 10 pessoas para atuarem no mesmo CPM-Butantã (*cf.* Anexo I e Anexo III). Assim, o interessante dessa “lógica dos IDH-Ms” é não apenas registrar as heterogeneidades intra

e inter-regionais, mas também é a possibilidade de agrupar e ordenar facilmente cada uma das subprefeituras em cada uma das faixas do indicador em um quadro esquemático para análise.

São três *os principais outputs* a serem demonstrados e examinados para o conjunto dos 32 CPMs:

i) as decisões referentes aos chamados projetos prioritários indicados por cada colegiado para terem sua inclusão na lei orçamentária anual (LOA) e a possibilidade de sua implementação efetivadas através do Ciclo Orçamentário Participativo. Tais projetos devem fazer parte do Plano de Metas da prefeitura e são acompanhados pelo Conselho do Orçamento e Planejamento Participativo (CPOP) através de sua Comissão de Monitoramento, “a qual cabia a atribuição de reunir-se periodicamente com as secretarias de governo para monitorar todos os projetos prioritários definidos no Ciclo” (Marcondes *et al*, 2015, p. 11). Complementando o que já havia sido levantado nos Capítulos 2 e 4 sobre esse ponto, a Comissão de Monitoramento do CPOP tem a função de encaminhar os projetos definidos nos CPMs (e em outros conselhos também) para que cada secretaria municipal os inclua, prioritariamente, em suas peças orçamentárias a serem empenhadas e executadas no ano posterior. O “monitoramento participativo”, como denominou Marcondes [*et al*] (2015)¹²⁸, mostrou-se uma importante estratégia para acesso à informação, embate e negociação entre os membros do CPOP [que, aliás, compreende uma das principais “atribuições agregadas” dos CPMs] e o poder público (*idem*, p. 3). Na asserção das autoras: “o monitoramento participativo é compreendido (...) como uma *rotina de acompanhamento de projetos prioritários* implementados pelo governo (...) que se ancora em duas estratégias fundamentais: acesso à informação e negociação” (*idem*, p. 13, grifo nosso). Para elas, “trata-se de um processo dialógico de interação entre governo e sociedade civil” (*ibidem*). Conforme ressaltam, tal “estratégia” é um dos “elementos facilitadores da participação no planejamento e orçamento (...), especialmente nos territórios” em que “governo e sociedade civil compartilham informações e rediscutem, de forma permanente, os compromissos assumidos, inclusive para a revisão dos mesmos, apontando novas alternativas” (*idem*, p. 3). Em síntese, “o *objeto do monitoramento é justamente o conjunto de projetos prioritários*, definido durante o Ciclo Participativo” (*idem*, p.

¹²⁸ No artigo “O monitoramento participativo de políticas públicas: a experiência de São Paulo”, Marcondes *et al* (2015), investigam “as potencialidades e os limites do monitoramento participativo do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento para a participação social efetiva na implementação de políticas públicas na Cidade de São Paulo, durante o período de 2014 e 2015”. Segundo as autoras, “as definições não são estanques, mas servem como referencial analítico na compreensão do trabalho da Comissão” (*idem*, p. 12); Conforme argumentam “a Comissão de Monitoramento faz com que o processo de participação não se restrinja a um único momento de decisão e permita o acompanhamento da implementação” (*idem*, p. 18).

14, grifo nosso). São exatamente esses projetos prioritários definidos por cada um dos 32 colegiados dos CPMs que serão abaixo demonstrados.

ii) as decisões referentes às verbas do Fundurb (Fundo de Desenvolvimento Urbano), composto dos recursos provenientes da arrecadação da outorga onerosa, do ano de 2014, que por determinação da então secretária Leda Paulani, da (ex)SEMPLA, deveriam ser destinadas por cada CPM, Neste caso, os projetos deveriam se encaixar na categoria “melhoria de bairros” (dotação 1170). Para além dos registros nas atas dos colegiados, o acesso integral às obras constantes nessas ações foi obtido através da Lei de Acesso à Informação (LAI), cuja resposta foi fornecida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), confirmando que, em 2014, “todos os projetos aprovados (...) foram previamente aprovados por esses Conselhos” (LAI, Protocolo: 014796)¹²⁹. Esses *outputs* também serão demonstrados para todos os colegiados que os contemplaram, conforme a sequência de tabelas nas próximas seções.

iii) por fim, as decisões quanto aos recursos da “dotação orçamentária 2803 – Operação e Manutenção dos Conselhos e Espaços Participativos Municipais” ou, simplesmente, “dotação 2803”. Os recursos dessa dotação são “consignados” nas subprefeituras e se “destina(m) a arcar com as despesas referentes a todas as atividades de participação popular no qual a subprefeitura participe como órgão coordenador ou de apoio” (Portaria Intersecretarial nº 04/SMSP/SERG/15). A Portaria que regulamentou o uso dessa dotação esclarece que tais recursos devem ser “destina(dos) a garantia das condições básicas de instalação física e funcionamento dos Conselhos Participativos Municipais, sem prejuízo da sua destinação com outras instâncias e colegiados participativos” (*ibidem*). Embora em alguns casos não seja absolutamente claro, no mais das vezes, de fato, esses recursos foram não só destinados aos CPMs como a alocação deles foi decidida de modo autônomo no âmbito dos próprios colegiados, conforme registrado em suas atas em várias ocasiões, como será demonstrado.

Conforme se pode perceber, os CPMs tiveram a *possibilidade* de tomar algumas decisões. Duas breves observações fazem-se necessárias a fim de se calibrar as expectativas. Primeiro, é preciso deixar claro que essas decisões ocorrem dentro de um arco limitado, pois os recursos destinados a determinada ação não podem ser utilizados para qualquer outra finalidade. Como se diz no jargão orçamentário, são recursos “carimbados” para determinados fins, ou seja, para cada

¹²⁹ Protocolo: 014796, aberto em 02/02/2016. Com esse Protocolo pode-se verificar a resposta ao pedido, na íntegra, através do Portal da Transparência da Prefeitura no link “Pedidos Responderidos”. Cf. Anexo VIII

um dos três pontos elencados acima, como aliás está implícito em suas próprias descrições, os recursos têm destino definido previamente: os projetos prioritários devem estar no arco de recursos definidos pelo Plano de Metas; as decisões sobre as verbas do Fundurb saem da “dotação 1170” e são destinada à “melhoria de bairros” (assim não podem ser usados para qualquer outro fim a não ser para ações elencadas nessa rubrica); por fim, o mesmo vale para a “dotação 2803”, que tem finalidade previamente definida, como acima explicado.

Segundo, vale reforçar que os dois primeiros casos [*i*] e [*ii*)] configuram-se mais nitidamente como os aqui chamados “diagnósticos” de escala microterritorial. Não obstante, com o propósito de melhor atender ao objetivo estabelecido de procurar entender quais têm sido *as atividades e trabalhos em geral desempenhados* pelos colegiados, a análise não se limitou a esses pontos. Assim, também são considerados na análise o ponto [*iii*] para o conjunto dos colegiados e ainda outras ações, embora de forma menos sistematizada, tais como ações de fiscalização, vistorias em obras, entre outras. O que se quer argumentar é que no universo de *outputs* dos CPMs, considerando todos os resultantes das suas atividades e trabalhos em geral, muitos deles contêm “os diagnósticos de escala microterritorial”. Esta tem sido uma das importantes funções desempenhadas pelos CPMs: a de identificar e priorizar as demandas e os problemas cruciais e urgentes para a melhoria das condições e da qualidade de vida no nível local no dia-a-dia dos moradores das diversas e internamente heterogêneas regiões da cidade. Importante ressaltar que isso tem sido feito *coletivamente, em órgãos públicos*, compostos por pessoas eleitas com ecléticos perfis associativos e participativos, espriados pelos territórios da metrópole em pedaços.

O volume de *outputs* é bastante grande. Não se trata aqui de analisá-los minuciosamente e/ou caso a caso. Para se ter uma dimensão, numa conta simples, considerando apenas as decisões sobre os três (3) projetos prioritários para os 32 colegiados durante os dois (2) anos analisados, seu total pode representar, no limite, 192 *outputs*. *Operacionalmente*, o modo encontrado para apresentar o avolumado repertório de *outputs* foi sistematizando-os de forma tabular. Assim uma série de Tabelas (12, 13, 14 e 15) foi construída e elas são apresentadas *ao final de cada uma das próximas seções*.

5.2.1 OS CPMs DAS SUBPREFEITURAS DE BAIXO IDH-M

Embora nenhuma das 32 subprefeituras de São Paulo apresente de forma agregada o nível de IDH-M “muito baixo”, quase a metade delas (13) está no nível “baixo”. Em ordem crescente,

são as seguintes subprefeituras: M'Boi Mirim; Parelheiros; Capela do Socorro; Itaim Paulista; Cidade Tiradentes; Guaianases; Jaçanã/Tremembé; São Matheus; São Miguel Paulista; Cidade Ademar; Perus; Sapopemba; e Vila Prudente. As áreas dessas subprefeituras são “essencialmente carentes, onde se aglutinam os excluídos dos benefícios urbanos” (Pedroso, 2003, p. 44). Tais regiões apresentam elevada densidade populacional (38% da população paulistana), mas, apropriam-se apenas de 17,7% da renda do município. Os indicadores de esperança de vida, a taxa de analfabetismo e a renda familiar são os piores comparados às outras faixas de IDH-M (Pedroso, 2003). Conforme se pode conferir no Mapa 1 (*cf.* Anexo III), são as regiões periféricas da cidade.

Em relação aos CPMs de algumas dessas subprefeituras, o primeiro ponto a levantar é que alguns deles apresentam altos níveis de presença de conselheiros nas reuniões ocorridas ao longo da primeira gestão, como em Vila Prudente (76%), Parelheiros (73%) e Perus (73%), como se pode conferir na Tabela 12. Para os dados encontrados, a média do número de reuniões mensais realizadas para o conjunto dos colegiados nessa faixa de IDH-M foi de 21 durante os 24 meses de duração dos mandatos. O CPM da subprefeitura de Itaim Paulista foi o que mais realizou encontros. Foram 29 com a presença média de 48%, ou seja, participaram em média 18 dos 37 eleitos para esse colegiado. No conjunto, a presença média nos CPMs dessas 13 subprefeituras atingiu a 56%, o que corresponde em números absolutos a mais de 180 participantes ao longo do tempo nas reuniões ordinárias.

Esses dados corroboram a alegação de que um contingente relativamente relevante de cidadãos eleitos diretamente tem participado de forma regular ao longo do tempo desses fóruns participativos institucionais locais capilarizados pelos territórios da cidade.

Quanto às ações (*outputs*) desses conselhos, elas são indicadas de forma sistematizada e concisa ao final da seção. Para se examinar somente alguns casos emblemáticos, pode-se iniciar pelo de Itaim Paulista (que aliás, foi o colegiado que mais realizou reuniões nessa faixa de IDH-M), extremo da zona leste, envolvendo a questão da destinação da verba do Fundurb.

Conforme registrado em ata desse conselho, informou-se aos conselheiros na reunião de maio de 2014 que havia um valor que seria liberado para a “melhoria de bairros” mediante autorização do conselho (Ata, CPM-Itaim Paulista, DOC, 26/07/2014). Na reunião do mês seguinte, após alguma discussão, “as propostas [apresentadas na mesma ocasião] foram postas em votação, votada e aprovada pelos 22 Conselheiros Participativos que a verba de R\$ 1.865.938,93 deverá ser aplicada inteiramente na reforma, manutenção e construção das ‘Pinguelas’ da região” (*ibidem*).

O critério para a escolha dos locais foram indicações dos próprios conselheiros ou de municípios que as fizeram através do SAC (Serviço de Atendimento aos Cidadão) da Subprefeitura (Ata, CPM-Itaim Paulista, DOC, 26/07/2014). Ao longo das reuniões nos meses seguintes, a questão “das pinguelas” foi aparecendo nos informes até que em agosto foi constituída uma comissão para a vistoria delas (Ata, CPM-Itaim Paulista, DOC, 17/10/2014). No entanto, naquele momento, tal comissão não desenvolveu suas atividades, pois verificou-se que a verba estava pendente para liberação.

Somente na reunião de março de 2015 (ou seja, quase 1 ano após a deliberação), a questão voltou à pauta, sendo informado então sobre o “descongelamento”; em agosto, foi informado que as obras já estavam em andamento, daí então iniciaram-se as vistorias (Atas, CPM-Itaim Paulista). “Assim começaram as vistorias no córrego da Água Vermelha (seis concluídas e uma sem acessibilidade), córrego Itaim (duas em fase de acabamento)” (*ibidem*).

Como antes considerado, os *outputs* são de caráter contingente, leia-se, podem ou não ser acatados pelo poder público. Neste caso, um evidente o “diagnóstico” de um problema de escala microterritorial priorizado pelo colegiado que foi efetivamente atendido.

Todavia, o episódio é interessante pois, apesar “da conquista”, demonstra não somente a longa espera pela implementação após uma decisão tomada (mais de 12 meses) como também a complexidade do que é participar nas periferias da cidade, sua realidade nua e crua, por assim dizer. Na mesma ata em que se registrou a vistoria acima relatada, registrou-se, na sequência: “infelizmente os conselheiros foram assaltados e se deu por fim as vistorias” (*ibidem*). Pediram, então, para que a subprefeitura informasse quais estavam prontas e quais ainda em andamento para um acompanhamento pelo menos indireto. Isso revela, para usar as palavras de um dos entrevistados, a “perseverança” e “insistência” em continuar participando. Eis que esse é um dos motivos pelos quais foi anteriormente considerado que seria preciso “descer ao chão da cidade” para se analisar as ações dos CPMs, pois é nesse nível microterritorial, da realidade concreta das localidades, que se dão as atuações dos colegiados ora examinados.

Infelizmente, não são muitos os casos em que *o registro das atas ao longo do tempo* permite traçar a linha clara entre o momento da deliberação, da liberação da verba, da implementação e da vistoria como no caso acima. Na maior parte das vezes, os registros são menos sistematizados.

Para além das demais ações que estão sistematizadas na Tabela 12, outros exemplos de *outputs* encontram-se, por exemplo, no encaminhamento de ofícios. Em Parelheiros, extremos da zona sul, numa espécie de balanço dos primeiros meses de funcionamento, registrou-se que

durante os seis meses este Conselho realizou: 6 reuniões Ordinárias; 3 Extraordinárias sendo todas as atas encaminhadas para publicação (...). Encaminhamento de 16 Ofícios a Subprefeitura e Secretarias solicitando informações sobre as verbas, obras; bem como encaminhamentos junto as Secretarias de habitação, transportes, verde e meio ambiente e defesa da mulher para assuntos diversos, como: Urbanização do Vargem Grande, Transporte na região e Reforma e funcionamento do Centro da mulher. (Ata, CPM-Parelheiros, DOC, 19/09/2014).

Em outra reunião, ainda no CPM-Parelheiros, realizada em 2015 com a presença do subprefeito em exercício, os conselheiros *relatam os graves problemas de diversas localidades da região*. Um conselheiro “informa que teve uma reunião com o Subprefeito onde o mesmo se comprometeu a verificar as ruas intransitáveis do Bairro Jardim Almeida (...)”. Na mesma ocasião foi apresentado por escrito por uma outra conselheira um “pedido de melhorias para o bairro Papai Noel onde as ruas não apresentam condições de locomoção”. Um terceiro relato “destaca que problemas dos córregos são sérios onde inclusive na última chuva causou perda de bens de várias famílias, bem como a comunidade vem sofrendo com problemas de saúde em virtude das más condições dos córregos”. Ainda outro conselheiro do bairro Papai Noel “afirma ser uma pena não ter podido levar as fotos para mostrar o caos em que está o bairro onde falta água, luz, coleta de lixo etc; afirma nunca ter visto um funcionário da subprefeitura trabalhando no bairro”, e destaca também “que a comunidade tem medo quando se fala em subprefeitura, pois tem receio de que a mesma apareça somente para demolir” (Ata, CPM-Parelheiros, DOC, 01/05/2015).

Na mesma reunião ainda foi lido um “relatório de visita do Grupo de trabalho de obras”, realizada em janeiro de 2015, nos Bairros Jardim Almeida e Vargem Grande onde foi “*constatada a imediata necessidade de intervenção junto às Ruas (...)*; no Vargem Grande constatou-se a necessidade de limpeza nos córregos e melhoria mecânica nas ruas até que sejam iniciadas as obras de pavimentação e urbanização” (*ibidem*, grifo nosso). Durante a exposição os munícipes presentes “colocaram suas dúvidas e questionamentos bem como a insatisfação pelo completo abandono em que se encontram os referidos bairros” e foram aprovados “encaminhamentos” (*sic*) (Ata, CPM-Parelheiros, DOC, 01/05/2015). Vale dizer, que, conforme registrado nessa Ata, a “reunião contou com a presença significativa de pessoas dos bairros Jardim Almeida, Recanto Campo Belo, Jardim Herplin, Papai Noel e Vargem Grande” (*ibidem*), ou seja, estavam presentes na reunião não apenas conselheiros, mas também cidadãos residentes nessas localidades abrangidas pela subprefeitura.

Eis que tais ações (*outputs*) também se transfiguram no papel desempenhado pelos CPMs de identificar e priorizar, *coletivamente*, os problemas cruciais e urgentes vivenciados no cotidiano

dos moradores, embora nesse caso não sejam claros quais foram os “encaminhamentos” tirados na reunião apesar de eles terem sido genericamente mencionados nas atas.

Citando mais um caso, agora do CPM da subprefeitura de Cidade Tiradentes, foi apresentado aos conselheiros uma planilha com 23 obras que deveriam ser executadas naquela região e, conforme registrou-se em ata, “dentre elas deveríamos *apontar quais eram prioridades*, pois o recurso disponível para a execução das mesmas era de [um] milhão cento e dezessete mil e oitenta e seis reais e quarenta e três centavos” (grifo nosso). Após discussão no colegiado, os conselheiros saíram da reunião para visitar as obras em questão (aparentemente no mesmo dia da reunião; não fica muito claro na Ata). Todavia, registram no mesmo documento: “dentre vinte e três obras visitadas por este Conselho, foram avaliadas e votadas por cada membro, atentando para os critérios de prioridades no local e custo da obra”. Assim foram aprovadas algumas obras. Mas ocorre que “após aprovação (...) e somando o total de custos notou-se que excedeu o valor disponível, e em consenso os presentes na reunião decidiram retirar a obra nº 29 (...) e posteriormente a obra nº 17 (...)” (Ata, CPM-Cidade Tiradentes, DOC, 11/02/2015).

Nesse caso, o registro em ata não permite identificar exatamente de qual ação se trata (provavelmente da verba do Fundurb) e nem qual foi o desdobramento da ação. Mas o importante a reter é que, mais uma vez, o relato registra o trabalho dos CPMs, nesse caso, evidenciando novamente a priorização coletiva de demandas.

Sobre a definição dos “projetos prioritários” a serem inclusos nas LOAs, pode-se verificar todas as decisões de todos os conselhos na tabela ao final da seção para os dois anos da primeira gestão (2014-5). Em alguns casos, como se pode perceber, as indicações se repetem de um ano para o outro. Isso tem a ver com o fato de que os projetos não foram inclusos na LOA na primeira rodada, seja porque não tiveram a verba liberada no primeiro ano (e foram re-inclusos no ano seguinte) ou seja por outros motivos diversos (que não cabe aqui adentrar em tais motivos, mas pode-se citar alguns exemplos: de obras que não tem projetos de engenharia 100% prontos, não tem licença ambiental liberada, etc.).

Seja como for, a re-inclusão do projeto de um ano para o outro pode evidenciar o reforço ao caráter de prioridade. Como Marcondes [*et al*] demonstraram, o Ciclo Orçamentário Participativo é “um processo constante de renegociações [...] um contínuo movimento de revisão das decisões em relação aos *projetos a serem garantidos*” (2015, p. 18). Destaque a expressão “projetos a serem garantidos” porque, de fato, alguns acabam encontrando alguns empecilhos

técnicos ou outros que não permitem que eles saiam do papel, isso para além do fator existência ou não de verbas. Dizem as autoras,

A definição dos projetos não tem caráter deliberativo, mas visa a construção e organização de uma agenda reivindicativa de diversos conselhos da cidade, além de uma arena de negociação com o Poder Público e com os demais conselhos temáticos. Após as escolhas dos projetos, governo e conselheiros(as) reúnem-se para analisar a viabilidade das propostas, cabendo ao governo apresentar seu planejamento orçamentário e as razões técnicas e políticas de suas escolhas, além de indicar alternativas aos(as) conselheiros(as) em caso de impossibilidade de atendimento das demandas (Marcondes *et al*, 2015, p. 10).

Ocorre que há casos em que, mesmo quando não houve a possibilidade de atendimento, os colegiados optaram por manter a pauta, reforçando a importância da decisão tomada. Um interessante exemplo nesse sentido, do CPM da subprefeitura da Cidade Ademar, é relatado pelas autoras que acompanharam de perto parte do processo, enquanto funcionárias da (ex)SEMPLA:

[Alguns conselhos] optaram por manter suas pautas como forma de construir uma mobilização em torno delas, mesmo quando tiveram negativa do governo. O caso mais ilustrativo foi a demanda do CEU Cidade Ademar, que inicialmente não estava no planejamento da Secretaria Municipal de Educação. Porém, o CPM Cidade Ademar encampou uma ampla mobilização em torno da pauta, sensibilizando conselheiros(as) de outras regiões e até mesmo representantes de governo. Em 2015, o Prefeito anunciou, em visita na região, que iniciaria as tratativas para viabilizar o CEU em Cidade Ademar (Marcondes *et al*, 2015, p. 12).

Pelo menos nesse caso ilustrado, conforme reforçam as autoras em outra passagem, “o conselho optou por manter os projetos prioritários mesmo em face da negativa do governo, para transformá-los em bandeira de luta” (*idem*, p. 15).

Do exposto até aqui, depreende-se que, mesmo se muitos desses projetos prioritários não tiveram seu atendimento garantido, o trabalho de definição deles pelos colegiados de alguma forma revela, que eles têm fornecido *diagnósticos de escala microterritorial* entendido como o trabalho de identificar e priorizar, *coletivamente em reuniões públicas em órgãos públicos*, as demandas para a melhoria das condições e da qualidade de vida no nível local no dia-a-dia dos moradores das diversas localidades, o que não deve ser desprezível ao se levar em conta a inexistência de políticas de gestão do território em meio a uma “cidade em pedaços”.

TABELA 12: AÇÕES DOS CPMS DAS SUBPREFEITURAS DE BAIXO IDH-M

| Subpref. | IDH-M | Reuniões realizadas (ord+extraor) | Freq. Média/ N. de eleitos | Ações | Ano | |
|-------------------|-------|-----------------------------------|----------------------------|--|---|---|
| | | | | | 2014 | 2015 |
| M'Boi Mirim | 0,64 | - | - /51 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Implantação de uma UPA 17.369 famílias beneficiadas no Programa de Mananciais Construção e ampliação de 12 CEIs | Vaga em creches pela rede conveniada Construção e ampliação de 12 CEIs 17.369 famílias beneficiadas no Programa de Mananciais |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 13 Ações/Projetos (Resumo: Reurbanização de áreas municipais; Requalificação de praças e áreas ajardinadas; Readequação de Viela; Readequação de escadaria de pedestres) | - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 41.073,00 Empenhado: R\$ 3.749,00 | Orçado: R\$ 15.000,00 Empenhado: R\$ 14.989,00 |
| | | | | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Implantação de uma UPA 17.369 famílias beneficiadas no Programa de Mananciais Construção e ampliação de 12 CEIs | Vaga em creches pela rede conveniada Construção e ampliação de 12 CEIs 17.369 famílias beneficiadas no Programa de Mananciais |
| Parelheiros | 0,65 | 21 + 4 | 14 (73%) /19 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Implantação de uma UPA 17.369 famílias beneficiadas no Programa de Mananciais Construção e ampliação de 12 CEIs | Vaga em creches pela rede conveniada Construção e ampliação de 12 CEIs 17.369 famílias beneficiadas no Programa de Mananciais |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 3 Ações/Projetos (Resumo: Implantação de Guias, Sarjetas e Drenagem; Execução e implantação de guias e sarjetas) | - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 35.000,00 Empenhado: R\$ 11.876,7 | Orçado: R\$ 35.000,00 Empenhado: R\$ 12.819,95 |
| | | | | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Unidade de referência à Saúde do Idoso (no distrito de Grajaú) UBS (rua Manoel da Maia) | Regularização fundiária na capela do socorro Regularização na ocupação jardim da união localizada na rua: Antonio berlini nº1000 CEP 04858-170, abrangendo todas as ocupações da região, pois o local tem capacidade pra isso. |
| Capela do Socorro | 0,67 | 24+3 | 18 (35%) /51 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Unidade de referência à Saúde do Idoso (no distrito de Grajaú) UBS (rua Manoel da Maia) | Regularização fundiária na capela do socorro Regularização na ocupação jardim da união localizada na rua: Antonio berlini nº1000 CEP 04858-170, abrangendo todas as ocupações da região, pois o local tem capacidade pra isso. |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 10 Ações/Projetos (Resumo: Execução de muro de contenção; Execução de Escadaria; Adequação de Passeio; Adequação de praça; Implantação de Espaço de Lazer; Readequação e adequação de viela) | - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ 14.035,00 | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ 17.868,50 |
| | | | | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | UBS Integral Encosta II Construir no mínimo 7 CEIs (há 9 CEIs previstas para a região) Elaboração de projeto básico e viabilização do início da intervenção de controle de cheias em bacias dos córregos: Ribeirão Água Vermelha, Ribeirão Lajeado, Córrego Itaim, Córrego Tijuco Preto e afluentes | Canalização do córrego Mateus Mascarenhas com projeto completo que inclua Habitação e Mobilidade (no distrito do Limão) |
| Itaim Paulista | 0,67 | 29 | 18 (48%) /37 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | UBS Integral Encosta II Construir no mínimo 7 CEIs (há 9 CEIs previstas para a região) Elaboração de projeto básico e viabilização do início da intervenção de controle de cheias em bacias dos córregos: Ribeirão Água Vermelha, Ribeirão Lajeado, Córrego Itaim, Córrego Tijuco Preto e afluentes | Construção de unidades habitacionais Regularização fundiária Contenção dos cinco córregos e afluentes da região, retirando as famílias que mora nas margens do córrego e levando para as unidades habitacionais |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 5 Ações/Projetos (Resumo: Readequação de passarelas de pedestres) | - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 12.000,00 Empenhado: - | Orçado: R\$ 12.000,00 Empenhado: - |
| | | | | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | UBS Integral Encosta II Construir no mínimo 7 CEIs (há 9 CEIs previstas para a região) Elaboração de projeto básico e viabilização do início da intervenção de controle de cheias em bacias dos córregos: Ribeirão Água Vermelha, Ribeirão Lajeado, Córrego Itaim, Córrego Tijuco Preto e afluentes | Construção de unidades habitacionais Regularização fundiária Contenção dos cinco córregos e afluentes da região, retirando as famílias que mora nas margens do córrego e levando para as unidades habitacionais |

| | | | | | | |
|------------------------------|---|---|--------------------|---|--|---|
| Cidade Tiradentes | 0,68 | 25+2 | 12 (57%) /21 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Ampliar para 4 mil unidades de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social, priorizando pessoas em área de risco e mulheres em risco de violência doméstica | 2500 unidades habitacionais no Paiolzinho |
| | | | | Canalização de esgoto a céu aberto e tratamento adequado ao mesmo | Reorganização viária com implantação de pontes e passagem de nível para fluidez de trânsito, entre as ruas, Rua Inácio Monteiro X Avenida Luiz Matheus e Avenida Passagem Funda | |
| | | | | Construção UBS no distrito de Sarandi | UBS Integral Nascer do Sol | |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 7 Ações/Projetos (Resumo: Readequação de praça; Readequação de área pública) | - |
| Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ 11.556,00 | Orçado: R\$ 10.000,00 Empenhado: R\$ 1.800,00 | | | | |
| Guaianases | 0,68 | 19+2 | 12 (46%) /26 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | 12.813 famílias beneficiadas no programa de Regularização Fundiária | 12.813 famílias beneficiadas no programa de Regularização Fundiária |
| | | | | 2.080 unidades habitacionais | 2.080 unidades habitacionais | |
| | | | | 1 unidade da Rede CEU no distrito de Guaianases | Concluir Obras do complexo Nova Radial Execução das obras do Prolongamento da Radial Leste, incluindo viaduto Guaianazes, Pontilhões, Interligações Viárias e Canalização de Córregos. | |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 9 Ações/Projetos (Resumo: Implantação de equipamentos e adequação de espaço público; Adequação de espaço Público de Lazer; Requalificação de passarela da antiga estação ferroviária) | - |
| Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 12.630,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 2.000,00 Empenhado: R\$ 2.000,00 | | | | |
| Jaçanã/Tremembé | 0,68 | 22+2 | 17 (56%) /30 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Atendimento para famílias em situação de risco e vulnerabilidade (Unidades habitacionais) | Unidades habitacionais (meta 35) |
| | | | | Regularização fundiária de áreas na região de Jaçanã/Tremembé em processo de Resolo | Regularização fundiária de áreas na região de Jaçanã/Tremembé em processo de Resolo | Regularização fundiária (meta 37) |
| | | | | Equipamento esportivo - CDC Ovideo Belo | Equipamento esportivo - CDC Ovideo Belo | UPA São Luiz Gonzaga |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Orçado: R\$ 24.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 24.000,00 Empenhado: R\$ - |
| Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 24.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 24.000,00 Empenhado: R\$ - | | | | |
| São Mateus | 0,68 | 24 | 25 (58%) /43 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Implantação de um ginásio poliesportivo no CDC de São Mateus (Rua Aureliano da Silva Arruda - Distrito de São Rafael) | Centro de convivência do idoso no distrito de São Mateus |
| | | | | UPA no distrito de São Rafael (no entorno do Rodoanel, próximo à av. Sapopemba, altura do nº 26000) | UBS Parque das Flores - Distrito São Rafael | |
| | | | | Hospital no Parque Boa Esperança, próximo à EMEF Plínio de Queiroz, no distrito de Iguatemi | UBS Nova Conquista - Distrito Iguatemi | |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 2 Ações/Projetos (Resumo: Plano Ciclovitário - Trecho III - Distrito Jardim Helena; Readequação de Praça e área municipal) | - |
| Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ 23.462,00 | Orçado: R\$ 61.000,00 Empenhado: R\$ 48.900,00 | | | | |

| | | | | | | |
|---------------------|------|------|--------------|--|---|---|
| São Miguel Paulista | 0,68 | 12+9 | - /37 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Construção de 980 unidades habitacionais | Construção de 980 unidades habitacionais |
| | | | | | Consolidação de 13.932 famílias a serem beneficiadas pelo Programa de Regularização Fundiária | Consolidação de 13.932 famílias a serem beneficiadas pelo Programa de Regularização Fundiária |
| | | | | | Construção de um equipamento de cultura no terreno localizado na Av. Nordestina, ao lado da Escola Municipal Darcy Ribeiro | Construção de um Centro Cultural no terreno localizado na Av. Nordestina, ao lado da Escola Municipal Darcy Ribeiro |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 11 Ações/Projetos (Resumo: Plano Cicloviário - Trecho II - Pires do Rio; Adequação de espaço Público; Readequação de Praça) | - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 20.000,00 Empenhado: R\$ 1.333,49 |
| Cidade Ademar | 0,69 | - | 17 (41%) /41 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | 3.805 unidades habitacionais | Unidades Habitacionais |
| | | | | | Unidade CEU | CEU |
| | | | | | 5.580 novas vagas para educação infantil na rede conveviada e por outras modalidades de parcerias | Novas vagas para educação infantil na rede conveviada e por outras modalidades de parcerias |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 9 Ações/Projetos (Resumo: Readequação de Praça; Readequação de viela de pedestres; Readequação de Vuela/Escadaria) | - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ 3.404,00 | Orçado: R\$ 30.000,00 Empenhado: R\$ 8.481,00 |
| Perus | 0,69 | 22+4 | 14 (73%) /19 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Programa de regularização fundiária | UPA AMA Parque Anhanguera (serviço existente - construção nova) |
| | | | | | UPA AMA Parque Anhanguera (serviço existente - construção nova) / UPA PS Municipal Perus (construção nova) | Terminal de Ônibus Jardim Britânia/ Morro Doce |
| | | | | | 2 EMEFs - Perus e Anhanguera | UPA PS Municipal Perus (construção nova) |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 9 Ações/Projetos (Resumo: Adequação de passeio público; Adequação de Praça; Readequação de passeios) | - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 26.500,00 Empenhado: R\$ 3.296,60 | Orçado: R\$ 27.500,00 Empenhado: R\$ 3.156,00 |
| Sapopemba | 0,69 | - | 15 (53%) /28 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | UBS Integral Primavera / Colorado e Pro Morar | Implantação do Centro Dia para idosos |
| | | | | | Regularização Fundiária de Loteamentos | Regularização Fundiária de Loteamentos |
| | | | | | Implantação do Centro Dia para idosos | UBS Integral Pro Morar |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 11 Ações/Projetos (Resumo: Centro de Bairro; Contenção de Encosta para Eliminação de Risco; Readequação de Área pública; Readequação de Praça; Adequação de Escadaria de Pedestres) | - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 15.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 5.999,00 Empenhado: R\$ - |
| Vila Prudente | 0,69 | 21+2 | 19 (76%) /25 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | CEI setor 7203 - SÃO LUCAS / CEI 203 | CEU Vila Prudente |
| | | | | | Rede Hora Certa / Hospital Dia - Vila Prudente | CEI Vila Prudente |
| | | | | | Ampliação das UBSs da região (previsto para região: UBS Integral Vila Ema) | UBS Integral Vila Ema |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Ver: Supref. Sapopemba* | - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 24.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 24.000,00 Empenhado: R\$ 13.599,99 |

Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir das seguintes fontes: 1 – Atas dos CPMs publicadas no Diário Oficial da Cidade (DOC) referentes à primeira gestão (2014-2015); 2 - Lei de Acesso à informação, Protocolo: 014796 de 02/02/2016; 3 - Planilha de projetos prioritários definidas nos CPMs para os anos de 2014 e 2015 fornecida pela Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG) através de solicitação por email. Observação: Nesse último caso, nos casos em que foi possível, os dados foram confrontados com aquelas das Atas dos colegiados.

5.2.2 OS CPMs DAS SUBPREFEITURAS DE MÉDIO IDH-M

Nas 12 subprefeituras de “médio IDH-M” concentra-se a maioria (41,8%) da população do município. Elas localizam-se geograficamente em uma faixa de transição entre as subprefeituras de “baixo” e as de “alto” e “muito alto IDH-Ms” (Pedroso, 2003, p. 43; *cf.* Anexo III). Em relação à renda familiar *per capita* da população ela é 5,1 vezes inferior à da população de “IDH-M muito alto” e 2 vezes superior à da população da faixa “baixo” (*ibidem*). São as subprefeituras de Freguesia do Ó/Brasilândia; Itaquera; Pirituba/Jaraguá; Casa Verde/Cachoeirinha; Ermelino Matarazzo; Jabaquara; Penha; Vila Maria/Vila Guilherme; Campo Limpo; Aricanduva/Vila Formosa; Ipiranga; e Butantã.

Em relação às presenças dos conselheiros nas reuniões, os destaques para essa faixa vão para o Jabaquara e Itaquera com presenças médias, respectivamente, de 73% e 61%. Destaque-se também os números de reuniões realizadas para o conjunto dos colegiados, como se pode conferir na Tabela 13. O CPM-Vila Maria/Vila Guilherme, por exemplo, realizou 25 reuniões ordinárias e mais 15 extraordinárias. A presença média nessas 40 reuniões realizadas (para cada uma delas foi produzida uma ata) ao longo dos 24 meses dos mandatos foi de 56%, conforme os dados encontrados.

Vale aqui retomar o já mencionado caso ilustrativo da subprefeitura do Butantã, para fazer uma observação sobre a composição dos colegiados. O Butantã em sua parte leste faz divisa com a subprefeitura de “muito alto IDH-M” (de Pinheiro), onde tem setores censitários de níveis “alto” e “muito alto”, ao passo que sua zona centro-oeste é caracterizada pelas faixas “médias” e “baixas” (Pedroso, 2003, p. 75-6). Como os colegiados dos CPMs são formados a partir dos conselheiros eleitos por cada distrito, nesse caso emblemático, por exemplo, o formato institucional do conselho propiciou que convivessem num mesmo colegiado residentes de diferentes realidades. A esse respeito, Penteadó, Lima e Desenzi (2014) que realizaram um dos primeiros trabalhos exploratórios sobre os CPMs, inclusive tendo eles participado de diversas reuniões para realizarem entrevistas com conselheiros, relatam sobre o CPM-Butantã: “utilizando as palavras de uma conselheira, houve ali ‘um verdadeiro choque cultural’” (*idem*, p. 93).

Assim como na seção anterior, os *outputs* para o conjunto desses conselhos encontram-se ao final da seção. Alguns casos são interessantes de serem mencionados. Para a escolha dos projetos prioritário, no CPM da subprefeitura de Itaquera surgiu uma série de propostas as quais

foram colocadas em uma complexa votação registrada em ata. Vale conferir a dinâmica do colegiado:

Dando continuidade aos trabalhos, o Coordenador (...) colocou em regime de votação as Propostas apresentadas ao Conselho perguntando se havia mais alguma proposta a ser incluída da Pauta, não havendo manifestação de nenhum Conselheiro (a), informou que estão presentes 30 Conselheiros (as), e colocou em regime de votação as propostas, obtendo o resultado conforme segue: Centro Olímpico Cultural - 25 a favor, 0 contra e 5 abstenção; Mercado Municipal - 13 a favor, 3 contra e 14 abstenções; ADPM - 0 a favor, 29 contra e 1 abstenção; Centro de Referência para Idoso - 11 a favor, 0 contra e 19 abstenção; CEU Território - 5 a favor, 0 contra e 25 abstenção; Reativação Planetário do Parque do Carmo - 1 a favor, 0 contra e 29 abstenção; Abertura da Rua Agrimensor Sugaya - 15 a favor, 0 contra e 15 abstenção; Intervenção viária na passagem de nível da rua Itagimirim com a Avenida José Pinheiro Borges - 3 a favor, 0 contra e 27 abstenção; Revitalização do Centro Comercial da Cidade Líder - 6 a favor, 0 contra e 24 abstenção; Construção de uma Praça na rua Francisco Daniel Lopes - 7 a favor, 0 contra e 23 abstenção; Despoluição do rio atrás da 66º Distrito Policial - 5 a favor, 0 contra e 25 abstenção; Ampliação das UBS's na região de Itaquera - 18 a favor, 0 contra, 12 abstenção; Recapeamento de todas ruas Jd. Marília - 3 a favor, 0 contra e 27 abstenção; Reforma dos Escadões Jd. Marília - 5 a favor, 0 contra e 25 abstenção; Praça Valença do Minho - 5 a favor, 0 contra e 25 abstenção; Hospital - 12 a favor, 0 contra e 18 abstenção. (Ata, CPM-Itaquera, DOC, 31/07/2014).

Após o término da votação e conferência proferiu-se o resultado: “conforme apuração do Colegiado obteve-se o seguinte resultado: 1º proposta aprovada ‘Centro Olímpico e Cultural’ com 25 votos a favor, 2º proposta aprovada ‘Ampliação das UBS’s na região de Itaquera’, com 18 votos a favor e 3º proposta aprova ‘Abertura da Rua Agrimensor Sugaya’ com 15 votos a favor” (*ibidem*). Esses três projetos foram mantidos também para o ano de 2015.

Independentemente da sua implementação ou não, esse caso com essa complexa votação serve aqui para enfatizar o caráter coletivo da decisão e demonstrar como casos concretos de problemas na região são apresentados e debatidos nos CPMs, isto é, como os diagnósticos dos problemas de escala microterritorial são identificados e priorizados. Serve também para demonstrar a autonomia de organização interna do colegiado e de definição de suas pautas, desse órgão não-híbrido, ainda sejam apenas eventualmente levadas em conta pelo poder público.

Ainda sobre os “projetos prioritários” é interessante notar que em alguns casos de colegiados que tiveram seus projetos inclusos na LOA e (pelo menos) o início das obras garantido. Nos casos a serem apresentados na Galeria, os membros dos CPMs realizaram visitas nos locais das obras indicadas e registraram o fato em fotos. Em algumas das obras aprovadas pelos conselhos foi colado um selo (em vermelho na imagem) com a inscrição: “Planejamento e Orçamento Participativos. Essa é uma obra aprovada pelo Conselho Participativo Municipal”, como se pode conferir.

IMAGEM 1: GALERIA DE FOTOS DAS VISTORIAS DOS PROJETOS PRIORITÁRIOS INDICADOS



Foto 1



Foto 4



Foto 2



Foto 3

Fonte: Imagens capturadas nas páginas oficiais do Facebook da Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG), do Conselho de Orçamento e Planejamento Participativo (CPOP) e do CPM-Lapa.

Observação: Transcrição das legendas das postagens: *Foto 1*: “A obra do Muro de Arrimo da Av. Presidente Altino é uma demanda que se arrasta há mais de 10 anos sem solução. O Conselho Participativo da Lapa ao priorizá-la em 2014 fez vir à tona todos os vai e vens do projeto que nunca era adequado ou executável e diminuído pelos gestores anteriores. Finalmente a obra começou, devagar porque sua gravidade exige e quem passa por lá só vê o barranco. Uma obra feita à mão para não abalar o terreno. Ontem, finalmente foram instalados seis tubulões de 18 metros de comprimento cada na parte central do muro e concretado. A obra que custaria cerca de R\$ 3 milhões tem nessa etapa apenas R\$720 mil e ainda terá de ter muito acompanhamento para que seja completada. Conselheiros em visitas às obras ontem perceberam que a obra deveria ser acompanhada por SIURB e não pela Subprefeitura devido sua grandiosidade, talvez por isso gestores anteriores não dessem conta de executa-la. Como conselheiro não descansa até ficar tudo certo, acompanharemos até o final. #murodearrimo #presidentealtino #jaguare”; *Foto 2*: “O secretário municipal de Relações Governamentais, Alexandre Padilha, colou o primeiro selo do Conselho Participativo Municipal, na Praça Rodolfo Pedro Giorchino, em Ermelino Matarazzo, recentemente revitalizada. O selo é uma forma de reconhecimento e prestação de contas do trabalho do conselho para a comunidade e será afixado em mais de 200 obras monitoradas pelos conselheiros nos territórios das subprefeituras”; *Foto 3*: “Mais um dia de visita às obras para colar e identificar aquelas que são fruto do Ciclo Participativo! Hoje foi a vez de selar a obra da CEI 0308 no distrito do Anhanguera, na zona norte de São Paulo!”; *Foto 4*: “Hoje foi dia de visitar e colar os selos do Ciclo Participativo nas obras que os/as conselheiros/as vem acompanhando ao longo deste ano: o córrego Cordeiro e a creche do M’Boi Mirim (setor 4606), ambas na zona sul da cidade. Agradecemos a parceria das secretarias de Infraestrutura Urbana - SIURB e Educação - SME”.

Vale dizer que as vistorias, as ações de fiscalização entre outras são importantes nesses casos não apenas pelo “reconhecimento” simbólico assinalado pelo “selo”, mas também porque têm a função de divulgação dos conselhos e suas ações uma vez que as fotos tiveram esse objetivo ao serem veiculadas em meios públicos. Embora algumas das subprefeituras do quadro de fotos

não sejam da faixa de IDH-M aqui tratada (optou-se por expor as imagens em um único bloco apenas por uma questão de economia de espaço), o importante a reter é a possibilidade de vislumbrar-se com elas as ações concretas de alguns colegiados de forma mais palpável, assim demonstrando, em parte, o que os conselhos fizeram e produziram no período aqui considerado.

Com tais ações concretas implementadas, ou seja, com tais evidências parece tornar-se verdadeira para os CPMs a assertiva proferida por Santos Junior (2008) de que a participação tem “produzido *transformações muitas vezes moleculares*” no tecido urbano, apesar dos patentes limites desses órgãos, relacionados ao errático processo de descentralização (Grin, 2011) e ao passivo “caótico” da metrópole em pedaços (Sposati, 2001). Devido a esses “gigantescos” limites, estruturais, muitas vezes ações moleculares podem passar despercebidas pelo público em geral quando não até pelo próprio poder público, que acaba por não dar a elas a devida importância.

Vale chamar a atenção aqui que Santos Junior, ao falar em *transformações moleculares*, considera, além daquelas possivelmente concretas verificadas no tecido urbano, também as transformações na própria concepção de planejamento. Nesse sentido, convém resgatar que um dos aspectos da importância dos diagnósticos de escala microterritorial propiciados por espaços de participação como os CPMs reside no fato de que os tradicionais instrumentos de planejamento de políticas públicas e municipais, que levam em consideração apenas grandes agregados ou sobretudo os aspectos técnicos, não têm sido capazes de captar a heterogeneidade dos microterritórios e dos problemas vivenciados no cotidiano dos seus moradores.

Assim, a partir dos casos concretos até aqui evidenciados reforça-se a posição de que mecanismos de participação dos moradores para *o planejamento local*, se seriamente e efetivamente levados em consideração nos processos de planejamento das políticas públicas e no planejamento municipal, são importantes instrumentos para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. O fato de os colegiados terem autonomia para discutir os problemas das mais diversas ordens sem serem pautados por temas específicos (saúde, educação, assistência social, etc) aproxima o formato institucional dos CPMs daquilo que Sposati chama de “lógica do cidadão”, que quer ver o atendimento da integralidade de seus direitos a partir de um local de referência, do local de moradia. Se as ações moleculares dos CPMs não são capazes de transformar a realidade caótica da metrópole, transpassada por problemas históricos e estruturais, os canais abertos com a criação deles permitem pelo menos que os cidadãos tenham alguma voz diante dessa “torre de Babel” que é a “lógica do Estado” (Sposati, 2001).

TABELA 13: AÇÕES DOS CPMS DAS SUBPREFEITURAS DE MÉDIO IDH-M

| Subpref. | IDH-M | Reuniões realizadas (ord+extraor) | Freq. Média/ N. de eleitos | Ações | Ano | |
|--------------------------------|-------|-----------------------------------|------------------------------|--|--|---|
| | | | | | 2014 | 2015 |
| Freguesia do Ó/ Brasilândia | 0,7 | - | - /41 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Avenida Manoel Bolivar / Córrego Manoel Belizar | Avenida Manoel Bolivar/Córrego Manoel Belizar / Canalização do Córrego da Vila Cavaton |
| | | | | | Canalização do córrego da Vila Cavaton | Centro Olímpico na Vila Brasilândia |
| | | | | | Centro Olímpico na Vila Brasilândia | Continuidade da execução da obra da Avenida Rio das Pedras |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 2 Ações/Projetos (Resumo: Revitalização de Praça; Acessibilidade em Passeios Públicos) | - |
| | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 15.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 8.000,00 Empenhado: R\$ 1.123,50 | |
| Itaquera | 0,7 | 23+5 | 31 (61%) /51 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Centro Olímpico e cultural | CEU Parque do Carmo e CEU Jardim São Pedro |
| | | | | | Ampliação das UBSs da região (previsto para região: UBS Integral J. Helian UBS Integral J. Cibele) | Extensão da Rua Agrimensor Sugaya até a Rua Luis Mateus e ligação com a Rua Cristovão Salamanca |
| | | | | | Abertura da rua Agrimensor Sugaya | Ampliação das UBSs da região (previsto para região: UBS Integral Jardim Helian UBS Integral Jardim Cibele) |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 1 Ação/Projeto (Resumo: revitalização de Praça) | - |
| | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 10.000,00 Empenhado: R\$ - | |
| Pirituba/ Jaraguá | 0,71 | 24+14 | 22 (50%) /44 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Ponte Raimundo Pereira de Magalhães | Centro Esportivo Jaraguá / Ipanema |
| | | | | | Unidade de Referência à Saúde do Idoso (Pirituba) | Córrego Ribeirão Vermelho |
| | | | | | CEU Jaraguá | Readequação da Avenida Mucinga X São Francisco de Assis |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 1 Ação/Projeto (Resumo: Melhoria de Praça) | - |
| | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 15.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 15.000,00 Empenhado: R\$ 8.545,47 | |
| Casa Verde/ Cachoerinha | 0,73 | 24+6 | 16 (50%) /32 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Canalização do córrego Tabatinguera e Mateus Mascarenhas com projeto completo que inclua Habitação e Mobilidade (no distrito do Limão) | Canalização do córrego Mateus Mascarenhas com projeto completo que inclua Habitação e Mobilidade (no distrito do Limão) |
| | | | | | UBS Integral Jardim Antártica | UBS Integral Jardim Antártica |
| | | | | | Casa de Cultura (distrito Casa Verde) | Casa de Cultura (distrito Casa Verde) |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 0 Ações/Projetos: - | - |
| | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ 1.780,00 | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ 5.951,00 | |
| Ermelino Matarazzo | 0,73 | - | - /21 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | CEU | Casa de Cultura |
| | | | | | Casa de Cultura | UPA 24 horas |
| | | | | | Centro olímpico ou esportivo | Rede Hora Certa Fidélis Ribeiro |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 0 Ações/Projetos: - | - |
| | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 3.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 12.000,00 Empenhado: R\$ - | |

| | | | | | | |
|----------------------------------|------|-------|--------------------|--|---|--|
| Jabaquara | 0,73 | 23+4 | 17 (73%) /23 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Construção de 2 CEIs Construção de 2 EMEIs [EMEI setor 3801 (Rua Alberto Sampaio) - JABAQUARA / EMEI setor 3806 (Rua João Xavier de Matos X Rua das Vitaceas) - JABAQUARA] | URSI no Jabaquara Reforma do Centro Cultural do Jabaquara |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | UBS Integral Vila Guarani II | UBS Integral Vila Guarani II |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Definidas 5 Ações/Projetos (Resumo: Execução de cobertura de quadra de esportes; Instalação de equipamentos de ginástica; Implantação de área de lazer; Readequação de passeios com contenção de encosta) | - |
| | | | | | Orçado: R\$ 20.000,00 Empenhado: R\$ 5.604,00 | Orçado: R\$ 19.207,00 Empenhado: R\$ - |
| Penha | 0,73 | 23+6 | - /49 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Centro de referência cultural Criação de Unidade de Referência do Idoso - URSI | Construção de Viaduto na Estrada de Itaquera com acesso a Avenida Aricanduva (PAC 37) Construção de um novo hospital em substituição ao H.M. Alexandre Zaio |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Construção de viaduto na estrada de Itaquera com acesso a avenida Aricanduva (PAC 37) | UPA Vila Nhocuné – Alexandre Zaio |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Definidas 20 Ações/Projetos (Resumo: Acessibilidade em passeios públicos; Readequação de praças: Praça Nossa Senhora da Guia; Praça Alto Domingos; Praça Erva de Passarinho; Praça Miguelopolis) | - |
| | | | | | Orçado: R\$ 15.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 15.000,00 Empenhado: R\$ 7.656,00 |
| Vila Maria/ Vila Guilherme | 0,73 | 25+15 | 17 (56%) /30 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Unidade CEU para o Parque Novo Mundo UBS Integral - Jardim Julieta Hospital Municipal Vereador José Storopoli recuperado | CEU Parque Novo Mundo Unidades Habitacionais Hospital Municipal Vereador José Storopoli recuperado |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 3 Ações/Projetos (Resumo: Readequação de Praça; Obras de Intervenção, Urbanização e Melhoria de Vieiras e Travessias) | - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | | |
| | | | | | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ 10.080,00 | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ 2.600,00 |
| Campo Limpo | 0,74 | - | - /50 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Construção de CEIs Regularização Fundiária UPA - Jardim Rebouças-Umarizal | Construção de CEIs Regularização Fundiária UPA AMA Capão Redondo e UPA Jardim Umarizal |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 0 Ações/Projetos: - | - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | | |
| | | | | | Orçado: R\$ 37.500,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 37.500,00 Empenhado: R\$ 12.676,00 |
| Aricanduva/ Vila Formosa | 0,76 | 24+4 | 15 (55%) /27 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Rede Hora Certa Programa de requalificação e melhoria de bairros | Rede Hora Certa Centro de Acolhimento de Pessoas em Situação de Rua - Vila Carrão |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Intervenção de controle de cheias - Bacia do córrego Aricanduva | Intervenção de controle de cheias - Bacia do córrego Aricanduva |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Definidas 8 Ações/Projetos (Resumo: Readequação de Área Municipal; Readequação e Urbanização de Praça) | - |
| | | | | | Orçado: R\$ 46.608,00 Empenhado: R\$ 3.649,00 | Orçado: R\$ 30.000,00 Empenhado: R\$ 6.004,00 |

| | | | | | | |
|----------|------|------|--------------|--|---|---|
| Ipiranga | 0,76 | - | - /48 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Construção de Hospital Infantil (Pronto Socorro Infantil) | Utilização de um espaço da prefeitura que funcionava um clínica de reabilitação de dependentes químicos na Rua Almirante Delamare, dívida com São Caetano do Sul, seja utilizado como espaço de um centro de atendimento infantil na região |
| | | | | | Canalização e urbanização de córregos | Canalização do Córrego da Rua Menino do Engenho, em toda a sua extensão |
| | | | | | Construção de conjunto poliesportivo | Utilização do terreno da Sabesp em Heliópolis, como espaço de lazer e esporte, com estrutura que abarque um campo de futebol, gramado, equipamentos de ginástica para terceira idade, equipamentos para utilização de crianças |
| | | | | | Definição da verba do Fundurb | Definida 1 Ação/Projeto (Resumo: Readequação de passarela) |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 33.000,00 Empenhado: R\$ 18.636,25 | Orçado: R\$ 20.000,00 Empenhado: R\$ 10.504,00 |
| Butantã | 0,79 | 24+6 | 22 (50%) /44 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | CEI Setor 6704 - Distrito Rio Pequeno - SIMEC 007 | CEI, na área do Sapé, projeto 6704 (meta 17) |
| | | | | | Urbanização de favelas - Vila Nova Esperança | Urbanização de favelas - Vila Nova Esperança (meta 36) |
| | | | | | UPA - Real Parque | UBS Real Parque |
| | | | | | Definição da verba do Fundurb | Definida 1 Ação/Projeto (Resumo: Obra parcial do Parque Linear e Praça Flora Rica) |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 26.800,00 Empenhado: R\$ 4.941,00 | Orçado: R\$ 30.000,00 Empenhado: R\$ 6.004,00 |

Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir das seguintes fontes: 1 – Atas dos CPMs publicadas no Diário Oficial da Cidade (DOC) referentes à primeira gestão (2014-2015); 2 - Lei de Acesso à informação, Protocolo: 014796 de 02/02/2016; 3 - Planilha de projetos prioritários definidas nos CPMs para os anos de 2014 e 2015 fornecida pela Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG) através de solicitação por email pessoal. Observação: Nesse último caso, nos casos em que foi possível, os dados foram confrontados com aquelas das Atas dos colegiados.

5.2.3 OS CPMs DAS SUBPREFEITURAS DE ALTO IDH-M

As regiões de “alto IDH-M” constituem um espaço da classe média paulistana e “gravitam ao redor” da única região de “muito alto IDH-M” (Pedroso, 2003; *cf.* Anexo III). Com a variação do Índice de 0,80 (subprefeitura da Mooca) a 0,88 (subprefeitura de Vila Mariana), são englobadas nessa categoria 6 subprefeituras. Além das duas mencionadas, encontram-se as de Santana-Tucuruvi (0,81), da Sé (0,84), da Lapa (0,85) e de Santo Amaro (0,85). Juntas representam 17,4% da população e concentram 37,5% do rendimento do município (*idem*, p. 42-3).

O número de conselheiros eleitos nas regiões dessa categoria variou de 25 (Santo Amaro) a 47 (Sé), sendo que a máxima presença média nas reuniões foi verificada em Santana (61%), com um colegiado composto por 34 conselheiros. A mínima presença média foi registrada na subprefeitura da Lapa (37%), com colegiado formado por 37 membros, que curiosamente, realizou o maior número de reuniões: 39 ordinárias somadas a mais 3 extraordinárias, totalizando 42 no transcorrer da primeira gestão.

Quanto às ações dos CPMs, observa-se em primeiro lugar que apenas as subprefeituras de Santo Amaro e de Vila Mariana empenharam valores por meio da “dotação 2803”, embora todas elas tenham orçado recursos para tanto. No caso de Santo Amaro, embora não tenha sido encontrado nas atas qual foi a exata destinação dos recursos da dotação, na 5ª reunião realizada, observa-se que um dos conselheiros ao sugerir a realização de uma audiência pública e que ela se realizasse no espaço da Associação Comercial de Santo Amaro, sugeriu também “que se produzisse um orçamento para o Conselho a fim de que se aplique a verba disponível para custeio do CPMSA, que é no valor de R\$ 26.000,00 (vinte e seis mil reais) anual” (Ata, CPM-Santo Amaro, DOC, 27/08/2014). No 14º encontro do mesmo colegiado, muitos meses após, um outro conselheiro “perguntou sobre a destinação da verba de 2014 de R\$ 26.000,00” (na verdade, R\$ 27.000,00). “Foi respondido que a verba não foi usada em sua totalidade e a sobra, como previsto em lei, volta para Secretaria Municipal das Subprefeituras/Finanças”. O mesmo conselheiro “questionou então sobre a verba de 2015, foi dito que a verba de 2015 é de R\$ 18.000,00 e que em função da ação orçamentária 2803, o responsável por definir os critérios para aplicação dos recursos é o Subprefeito” (*idem*, DOC, 24/04/2015). Embora a Portaria que regulamentou o uso da dotação não seja explícita em relação “ao responsável por definir os critérios para a aplicação dos recursos”

(Portaria Intersecretarial nº 04/SMSP/ SERG/15)¹³⁰, o entendimento mais recorrente foi o de que o uso da verba deveria ser debatido nos conselhos e os recursos destinados a partir das indicações dos espaços participativos.

No caso do CPM-Vila Mariana isso fica mais evidente. Registrou o colegiado em ata:

Para o ano base 2014, sob a rubrica 2803 (Operação e Manutenção dos Conselhos e Espaços Participativos Municipais), o orçamento disponibilizado é de R\$ 50.000,00. Foi congelado R\$ 40.000,00, sendo empenhado até o momento R\$ 2.266,00 (eventos de caráter participativo), restando para os Conselhos, CPM e CADES, R\$ 7.734,00. Deliberou-se que se procurará utilizar o recurso com o atendimento da exigência expressa no art. 87 do R.I.: impressão do relatório anual de atividades do CPM VM, cujo contrato com o prestador dar-se-á na modalidade de licitação apropriada” (Ata, CPM-Vila Mariana, DOC, 31/10/2014).

Ocorre que, de fato, o restante da verba de 2014 e aquela orçada para o ano de 2015 não foram utilizadas e/ou não foram descongeladas. Mas o importante a reter é que se percebe a *autonomia do colegiado* para “deliberar” sobre tal “rubrica”. Pode-se depreender também do relato acima a evidência do impacto das restrições orçamentárias e da política de “contingenciamento” devido a crises fiscais e financeiras enfrentadas não apenas por São Paulo, mas por grande parte dos municípios brasileiros no período considerado. Impacto aliás que atingiu não só a dotação em tela, mas as mais diversas áreas do governo.

No que concerne às verbas do Fundurb, os CPMs das subprefeituras da Sé, Lapa, Santo Amaro e Vila Mariana tiveram suas solicitações atendidas (*cf.* Anexo VIII). Na ata da 7ª reunião da Sé, encontra-se registrada a aprovação das duas obras que deveriam ser realizadas. Nas reuniões posteriores surgiu um debate sobre se os valores não seriam muito elevados para a realização de tais obras (cerca de 2 milhões conforme a ata) e que o dinheiro poderia ser melhor aproveitado, gerando um debate sobre quais seriam as prioridades. No entanto, como o dinheiro poderia ser usado somente em “melhoria de bairros” por ser uma verba carimbada, chegou-se à conclusão de que “ou o Conselho aprovava o uso da verba da dotação orçamentária 1170 para os projetos da Rua José Paulino e da rua 13 de Maio acima mencionados ou se devolveria a verba” (Ata CPM-Sé, 11/09/2014).

Na Lapa, a liberação da verba foi confirmada pelo subprefeito em uma das reuniões: “[O] subprefeito da Lapa (...) confirmou a liberação das emendas no dia 13/05 nos seguintes valores:

¹³⁰ Complementando o que já foi dito antes sobre a Portaria, ela estabelece “como condições mínimas necessárias” que as despesas sejam relacionadas à *i)* “a aquisição de materiais permanentes e de consumo tais como mobiliário, material de escritório, computador e materiais conexos”; *ii)* “as despesas correntes com aluguel de computadores e materiais conexos, aluguel de mobiliário, serviço de internet, alimentação e serviços de buffet para reunião e, excepcionalmente, locação de espaço para eventos”. Determinada que “destinações *diversas das previstas* acima devem ser adequadamente fundamentadas pelo Subprefeito” (Portaria Intersecretarial nº 04/SMSP/ SERG/15, art. 2º).

Fundurb R\$794 mil, referente ao muro de arrimo da Av. Presidente Altino”. Na ocasião, foi confirmado também sobre outras verbas de emendas de vereadores para a região e quais seriam suas aplicações para possíveis acompanhamentos dos conselheiros. Sobre o muro de arrimo foi informado ainda que “a previsão do início das obras depende agora das etapas do processo, mas já está encaminhado” (Ata CPM-Lapa, 02/06/2015).

Como visto na “Galeria de fotos” da seção anterior (Imagem 1), a obra teve sua execução iniciada sendo comemorada pelos conselheiros da região. Como se pôde verificar na legenda da Foto 1, dizem os conselheiros em sua página da rede social *Facebook*: “a obra do Muro de Arrimo (...) é uma demanda que se arrasta há mais de 10 anos sem solução. O Conselho Participativo da Lapa ao priorizá-la em 2014 fez vir à tona todos os vai e vens do projeto que nunca era adequado ou executável e diminuído pelos gestores anteriores” (Imagem 1, seção 5.2.2).

Em ata de reunião realizada em junho de 2015 na Vila Mariana registrou-se que o subprefeito “avisou também que chegou o dinheiro do FUNDURB e 4 obras foram aprovadas”. No entanto, nem todas elas haviam sido aprovadas pelo CPM, o que foi acusado por um dos conselheiros: “O conselheiro R(...) lembra que a Praça Mestre de Avis não foi contemplada pelo Conselho como prioridade e que o FUNDURB é investimento sempre aprovado pelo Conselho e, por isso, essa melhoria não deveria acontecer por esse investimento”; o que é rebatido por um outro conselheiro explicando que o subprefeito havia incluído a praça através de um outro projeto.

Seja como for, todas essas evidências corroboram a indicação de que as verbas do Fundurb do ano de 2014 foram de fato utilizadas a partir da indicação dos CPMs, conforme registrado em suas atas e a Planilha e a resposta da SMDU, obtida através da Lei de Acesso à Informação (Protocolo: 014796 de 02/02/2016).

Ao *priorizar* as obras, o que fica explícito em alguns dos casos acima, os CPMs estão coletivamente contribuindo para a resolução de problemas que afetam o cotidiano dos moradores promovendo, quiçá, transformações moleculares. Apesar dessas decisões serem contingentes - ou seja, serem acatadas apenas eventualmente pelo poder público -, algumas de fato foram implementadas, se não em sua totalidade, pelo menos muitas das obras (com valores elevados e por isso feitas em etapas) foram iniciadas, como o caso do “muro de arrimo”.

Cabe aqui analisar ainda algumas das decisões em relação aos “projetos prioritários”. Na subprefeitura da Mooca, em um primeiro momento os conselheiros hesitaram em definir as prioridades, pois na visão de alguns deles, posteriormente acatada pelo colegiado, haveria “a necessidade de que a prefeitura cumpra não somente as três, mas todas as metas existentes no plano

de metas e prometidas no programa de governo”. Assim, deliberaram por não indicar obras do Plano de Metas (Ata, CPM-Mooça, DOC, 19/08/2014). Após essa posição inicial ter sido reiterada em várias reuniões, como forma de fazer pressão, somente quando o prazo final para que fossem indicadas as prioridades já estava em um período de prorrogação é que se decidiu então por indicá-las, para “não correr o risco” de perde-las e não ficar em posição isolada em relação aos demais conselhos (Ata, CPM-Mooça, DOC, 12/12/2014). Mais uma vez, fica patente a autonomia do colegiado ao decidir por essa forma de pressão.

Em Santana, uma comissão ficou responsável de visitar todos os locais com previsão de receber verbas do orçamento antes da definição das prioridades (Atas CPM-Santana, 08/07/2014 e 20/09/2014). Após o relato em reunião dessas visitas, deliberaram que “juntamente com urbanização do Jardim Purus e a UBS em tempo integral, passou a integrar a lista de prioridades as obras no Córrego da Paciência, já previstas para 2015”. Antes da inclusão da obra do Córrego estava prevista a proposta de um CEU que, no entanto, não havia sido contemplado “por demanda da SEMPLA”, ou seja, no processo de negociação verificou-se inviabilidade da obra para aquele período.

Na Sé, após um amplo debate em 2014 para definir as prioridades que acabaram não sendo atendidas, em 2015, para a definição delas para 2016, apenas manteve-se o que já havia sido aprovado: “abertos os trabalhos pelo Coordenador (...), em consulta realizada aos conselheiros, por unanimidade, foram mantidos os projetos prioritários não contemplados no ano de 2015 pela Administração Municipal” (Ata, CPM-Sé, DOC, 02/09/2015).

No caso de Santo Amaro, quase já no final da gestão, em reunião realizada em outubro de 2015, os conselheiros relembrou e registraram em ata os projetos “solicitados e realizados” naquele ano numa espécie de balanço. Seguidos dos seus “status”, foram citados os seguintes: “em andamento”: revitalização do Eixo Histórico; arborização do Campo Belo; Moradias em Campo Belo; “realizados”: Recadastramento arbóreo; Comida de Rua; “ainda não iniciados”: Hortas Comunitárias; Córrego Pinheirinho; “projeto indeferido ou não realizado”: UBS Campo Grande; Implantação de Creche – “não foi realizada, apenas mudou de local, mas convênios foram firmados e novas vagas foram abertas” (Ata CPM-Santo Amaro, 19/11/2015). A revitalização do Eixo Histórico parece ter sido uma conquista importante para o colegiado, conforme se depreende das discussões registradas em atas. Além disso, dois respondentes do *survey* também remeteram a essa obra quanto questionados sobre “alguma deliberação efetiva”. O respondente nº 27 explicou melhor o que foi deliberado: “Indicamos como proposta a restauração do eixo histórico de Santo Amaro,

conseguimos um pedacinho, o calçadão junto à Praça Floriano Peixoto e dos comércios, com floreiras e a população está mantendo-as sem estragar”, dizendo ainda que naquela altura havia outras propostas em andamento. O respondente nº 142 reforçou: “realização do início das obras de revitalização do Centro Histórico de Santo Amaro (única deliberação efetiva e implementada)”. (cf. Anexo VI, Parte 3, Questão 14).

Enfim, ao se levantar a discussão sobre o melhor aproveitamento do uso da verba, ao se priorizar uma obra considerada necessária parada há mais de 10 anos, ao decidir coletivamente pressionar enquanto instância legítima de participação local pela realização de todas as obras previstas no Plano de Metas, ao visitar todos os locais antes de decidir sobre a priorização cada colegiado ao seu modo tem, autonomamente, contribuído para fornecer diagnósticos das demandas e dos problemas de escala microterritorial, apesar dos limites patentes desses órgãos regionais recém-criados.

TABELA 14: AÇÕES DOS CPMS DAS SUBPREFEITURAS DE ALTO IDH-M

| Subpref. | IDH-M | Reuniões realizadas (ord+extraor) | Freq. Média/ N. de eleitos | Ações | Ano | |
|----------------------|-------|-----------------------------------|----------------------------|--|---|---|
| | | | | | 2014 | 2015 |
| Moóca | 0,8 | 23+1 | 20 (48%) /41 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | CEU Mooca | Requalificação do Patio de Pari |
| | | | | | Requalificação do Hospital Municipal Dr. Carmino Caricchio | Requalificação do Hospital Municipal Dr. Carmino Caricchio |
| | | | | | Requalificação do Hospital Municipal Dr. Ignácio Proença de Gouveia | Unidades habitacionais |
| | | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 0 Ações/Projetos: - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 30.000,00 Empenhado: R\$ - |
| Santana/ Tucuruvi | 0,81 | 21+2 | 21 (61%) /34 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | UBS Integral | Córrego da Paciência |
| | | | | | Revitalização da Praça Vila Perus (?) e contenção do córrego Tucuruvi | Revitalização da Praça Rua Purus e contenção do córrego Tucuruvi |
| | | | | | CEU | UPA Lauro Ribas |
| | | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 0 Ações/Projetos: - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 4.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 1.000,00 Empenhado: R\$ - |
| Sé | 0,84 | 23+2 | 22 (46%) /47 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Unidade CEU no Glicério | Unidade CEU no Glicério |
| | | | | | Criação de 2.189 unidades habitacionais, priorizando os imóveis ocupados, subtulizados, o que têm dívidas públicas, as adaptações para "retrofit" | Criação de 2.189 unidades habitacionais, priorizando os imóveis ocupados, subtulizados, o que têm dívidas públicas, as adaptações para "retrofit" |
| | | | | | UBS Integral | UBS Integral |
| | | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 2 Ações/Projetos (Resumo: Melhoria de Passeios Públicos) |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 84.000,00 Empenhado: R\$ - |
| Lapa | 0,85 | 39+3 | 14 (37%) /37 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Hospital Municipal Sorocabana | Programa de regularização fundiária (4.622 famílias) |
| | | | | | UBS Integral Sepetiba, UBS Integral Cel. Bento Bicudo e UBS Integral Vila Jaguaré | Hospital Municipal Sorocabana |
| | | | | | Programa de regularização fundiária | Três UBSs – Vila Nova Jaguaré, Bento Bicudo e Sepetiba, nessa ordem de urgência |
| | | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 2 Ações/Projetos (Resumo: Projeto básico de intervenção em via pública; Readequação de praça) |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 2.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 2.000,00 Empenhado: R\$ - |
| Santo Amaro | 0,85 | 23 | 15 (60%) /25 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Execução de intervenções de revitalização do Eixo Histórico de Santo Amaro | Execução de intervenções de revitalização do Eixo Histórico de Santo Amaro |
| | | | | | UBS no distrito de Campo Grande, bairro Jardim Ubirajara | UBS no distrito de Campo Grande, bairro Jardim Ubirajara |
| | | | | | Unidade habitacional (Gutemberg / Estevão Baião ?) | Reposição de área verde – Distrito Do Campo Belo |
| | | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 1 Ação/Projeto (Resumo: Acessibilidade em Passeios Públicos) |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 27.000,00 Empenhado: R\$ 1.575,00 | Orçado: R\$ 18.000,00 Empenhado: R\$ - |

| | | | | | | |
|--------------|------|----|--------------------|--|--|--|
| Vila Mariana | 0,88 | 24 | 19 (54%) /35 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Serviço de Acolhimento Institucional - Vila Mariana UPA Hospital São Paulo - Vila Mariana (construção nova) / UPA Santa Marina CAPS AD III VILA MARIANA / CAPS ADULTO III VILA MARIANA / UA Adulto Rede Cicloviária do Centro Expandido - 24 km | Serviço de Acolhimento Institucional - Vila Mariana Unidade de Pronto Atendimento - UPA Hospital São Paulo Centro de Atendimento Psicossocial - CAPS AD III - |
| | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 2 Ações/Projetos (Resumo: Readequação e Revitalização de Praça) | - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 50.000,00 Empenhado: R\$ 2.226,00 | Orçado: R\$ 20.000,00 Empenhado: R\$ - |

Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir das seguintes fontes: 1 – Atas dos CPMs publicadas no Diário Oficial da Cidade (DOC) referentes à primeira gestão (2014-2015); 2 - Lei de Acesso à informação, Protocolo: 014796 de 02/02/2016; 3 - Planilha de projetos prioritários definidas nos CPMs para os anos de 2014 e 2015 fornecida pela Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG) através de solicitação por email pessoal. Observação: Nesse último caso, nos casos em que foi possível, os dados foram confrontados com aquelas das Atas dos colegiados.

5.2.4 O CPM DA SUBPREFEITURA DE MUITO ALTO IDH-M

A subprefeitura de Pinheiros é a única cujo IDH-M encontra-se na faixa “muito alto” (0,91). Conforme o exame de Pedroso (2003, p. 42 e 81-2), sua renda *per capita* média é 4 vezes superior à média do município. Concentrando 11% do rendimento total de São Paulo, apenas 2,5% da população residem na região que concentra importantes “centros terciários” e a melhor malha de “benefícios urbanos”, o que revela “um alto nível de desenvolvimento socioeconômico”¹³¹. Seus habitantes têm, em média, 5 anos a mais de estudos do que a média da capital e elevada esperança de vida. Abrangendo 4 distritos (Altos de Pinheiros; Itaim Bibi; Jardim Paulista; e Pinheiros), a subprefeitura de Pinheiros elegeu 27 conselheiros, para as 30 vagas disponíveis, que mantiveram presença média de 48% ao longo dos 2 anos nas 32 reuniões ordinárias realizadas.

O colegiado decidiu em reunião, conforme registrado em ata, que não haveria reuniões extraordinárias. No ano de 2014 buscaram realizar reuniões quinzenais, ainda que nem sempre com sucesso, e no ano de 2015 optaram pelas mensais. Os conselheiros formaram os seguintes grupos de trabalhos: *i)* Água e áreas verdes; *ii)* Cultura; *iii)* Comunicação; *iv)* Plano de Bairro+Zoneamento; *v)* Esportes; *vi)* Saúde; *vii)* Copa e Carnaval; *viii)* Transparência na Gestão. Esses temas contemplam, em grande medida, as discussões nas reuniões do colegiado ao longo do tempo. O CPM-Pinheiros é um caso em que os grupos de trabalho, com reuniões frequentes paralelas às reuniões ordinárias, tiveram grande relevância na dinâmica do colegiado.

Ressalta-se também a tentativa (embora elas não tenham tido muito sucesso) de realização de reuniões distritais, isto é, dos conselheiros de cada distrito com a população local, em cada um dos distritos que compõem a subprefeitura. Elas foram realizadas com pouco número de participantes, conforme a avaliação dos conselheiros registradas em atas.

No que concerne aos projetos prioritários, tanto para o ano de 2014 quanto para o de 2015, as atas não registram prolongadas discussões em torno deles. Embora das três prioridades duas tenham sido da área da saúde (Rede Hora Certa e UPA), esse tema não figurou de forma preponderante como pauta de muitas reuniões, o que pode ter a ver com o fato de a localidade ter a melhor malha de benefícios urbanos e um alto nível de desenvolvimento socioeconômico.

¹³¹ Ainda conforme Pedroso (2003, p. 81), “os dados (...) revelam que os setores censitários da subprefeitura de Pinheiros são caracterizados por elevado grau de desenvolvimento humano. Dos 497 setores, 335 (67%) possuem IDH-M muito alto”. Diz ainda o autor, “[...] proporcionalmente, é a subprefeitura que tem menos responsáveis com rendimento de até 3 salários mínimos, maior número de responsáveis com rendimento superior a 20 salários mínimos, menor população de 0 a 5 anos de idade, maior população com mais de 60 anos de idade, menor número de analfabetos, maior esperança de vida, renda mensal e anos de estudo. Residem em Pinheiros 11.160 (1,1%) de crianças entre 0 e 5 anos de idade, 49.607 (5,2%) habitantes com mais de 60 anos e 43.426 (15,4% do município e 45,3% da subprefeitura) de responsáveis com renda superior a 20 salários mínimos. A esperança de vida ao nascer é de 77,6 anos, seus habitantes possuem em média 12,6 anos de estudo [...]” (*ibidem*).

Já em relação à verba do Fundurb, embora não conste nenhuma ação nos dados obtidos através da LAI para o CPM-Pinheiros, os conselheiros registraram no “Relatório de Transição” a “definição de uso para a verba de R\$ 994.000,00” deste fundo. Esse relatório foi elaborado para apresentarem as ações do CPM aos novos conselheiros que assumiriam em janeiro de 2016. Explicam que “essa verba foi destinada à construção de calçada acessível na Rua Tabapuã em 7 quadras” e relatam a experiência

Aprendemos muito com isso, não basta apenas definir para qual local se destinará a verba, precisamos ir lá e entender se a comunidade realmente quer essa melhoria, pois nesse caso da Rua Tabapuã, depois de iniciada a obra, tivemos muitas reclamações e o Conselho Participativo foi chamado para explicações. Os Conselheiros E(...) e M(...) organizaram e participaram de reuniões com os munícipes e de vistorias com a Subprefeitura e os Munícipes para buscar agilidade no atendimento tanto dos munícipes, quanto para a execução dos trabalhos necessários para a conclusão da Obra. Esta ação foi fundamental para entendermos o verdadeiro significado do papel de um Conselheiro: se temos o poder de decidir, temos igualmente o dever de questionar antes (conhecendo de fato os projetos e as necessidades da comunidade) e depois (acompanhando a execução desses projetos). Aproximar os envolvidos e fazer com que as entre todos seja saudável e produtiva talvez seja a melhor forma de fazer com que as soluções aplicadas sejam satisfatórias e adequadas às necessidades das comunidades.

O relato é interessante pois demonstra a necessidade da conexão dos conselheiros com os munícipes para que as sejam satisfatórias e adequadas às necessidades das comunidades; demonstra também o aprendizado registrado.

Além da verba do Fundurb, no citado “Relatório” consta ainda a solicitação de “emenda parlamentar” para compra de aparelho (“resistógrafo”) para análise “da massa verde” pela equipe da Subprefeitura. A emenda no valor de R\$ 100.000,00 foi concedida pelo vereador Ricardo Young para o ano de 2016. Embora não seja muito claro o procedimento adotado para tal “solicitação”, a obtenção da emenda parlamentar requerida também poderia aqui ser considerada mais um *output* deste CPM. Ou seja, se a decisão de fazer a solicitação foi tomada coletivamente no âmbito do conselho, esta poderia ser considerada mais uma ação do repertório de *outputs* passíveis de serem levadas a cabo pelo colegiados.

Em relação ao uso da “dotação 2803”, o valor orçado de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) não foi utilizado em 2014: “devolvemos na íntegra aos cofres públicos”. Orçado o mesmo valor para o ano de 2015, foram utilizados cerca de R\$ 8.200,00 (oito mil e duzentos reais) “para compra de equipamentos de mídia, como Datashow e instalação, câmera filmadora de alta resolução, e equipamentos de som (microfones)”. Justificam: “entendemos que esses produtos beneficiam a comunidade e outros conselhos em suas apresentações. O restante da verba também foi devolvida aos cofres públicos” (Relatório de Transição, CPM-Pinheiros).

Enfim, o que muitos dos outputs expostos até aqui acabam por revelar são diversos aspectos das atividades, trabalhos e processos em que se envolveram os colegiados, incluindo-se aí o que aqui se chamou de diagnósticos de escala microterritorial. A natureza e os tipos de grupos de trabalho, a definição dos projetos prioritários sem amplas discussões, o aprendizado relatado com o uso da verba do Fundurb e a devolução deliberada da dotação “2803”, em um dos anos, são indícios de que as demandas e comportamentos de colegiados são distintos daqueles das regiões mais pobres da cidade, de baixo IDH-M.

Depreende-se que cada pedaço da cidade pode ter necessidades de diferentes demandas. Os tradicionais instrumentos de planejamento de políticas e municipais parecem até o momento insuficientes para captar essas heterogeneidades inter e intra-regionais. Nesse sentido, apesar dos limites enfrentados, mecanismos como os Conselho Participativos Municipais seriam importantes instrumentos nos processos de planejamento da gestão territorial, como se quer suas diretrizes estabelecidas na LOM. Retomando as palavras de um entrevistado, “procurar prestigiar espaços como esse que vão procurar contemplar interesses bastante diferenciados dependendo de onde eles estão é que é a lógica territorial. Reconhecer que essa lógica tem sentido é mais importante do que qualquer coisa” (Kayano, do Instituto Pólis, 2016, entrevista concedida ao autor)

TABELA 15: AÇÕES DOS CPMs DAS SUBPREFEITURAS DE MUITO ALTO IDH-M

| Subpref. | IDH-M | Reuniões realizadas (ord+extraor) | Freq. Média/ N. de eleitos | Ações | Ano | |
|-----------|-------|-----------------------------------|----------------------------|--|---|---|
| | | | | | 2014 | 2015 |
| Pinheiros | 0,91 | 32 | 13 (48%) /27 | Definição de "projetos prioritários" a serem inclusos nas LOAs (2015-16) | Rede Hora Certa Pinheiros | Rede Hora Certa |
| | | | | | UPA Hospital das Clínicas - Pinheiros (construção nova) | Unidade de Pronto Atendimento |
| | | | | | Acessibilidade de passeios públicos de áreas comerciais da região da Subprefeitura de Pinheiros | Manutenção da massa arbórea - Contratação de serviço que monitorará e diagnosticará o estado fitossanitário de 5.000 árvores do território da Subprefeitura de Pinheiros. |
| | | | | | Definição da verba do Fundurb | Definidas 0 Ações/Projetos: - |
| | | | | Utilização da dotação "2803" | Orçado: R\$ 10.000,00 Empenhado: R\$ - | Orçado: R\$ 10.000,00 Empenhado: R\$ 8.171,00 |

Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir das seguintes fontes: 1 – Atas dos CPMs publicadas no Diário Oficial da Cidade (DOC) referentes à primeira gestão (2014-2015); 2 - Lei de Acesso à informação, Protocolo: 014796 de 02/02/2016; 3 - Planilha de projetos prioritários definidas nos CPMs para os anos de 2014 e 2015 fornecida pela Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG) através de solicitação por email pessoal. Observação: Nesse último caso, nos casos em que foi possível, os dados foram confrontados com aquelas das Atas dos colegiados.

5.3 CONSIDERAÇÕES DO CAPÍTULO: OS DESAFIOS DE RECONSTRUÇÃO DE PEDAÇOS DA CIDADE POR MEIO DOS CONSELHOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS DAS SUBPREFEITURAS DE SÃO PAULO

Esse capítulo procurou debater sobre os limites e possibilidades dos CPMs, esquivando-se, no entanto, das discussões sobre os impactos nas políticas públicas. Da perspectiva heurística aqui construída tratou-se de aspectos importantes dos processos em que se envolveu o conjunto dos CPMs e de verificar o repertório decisório e as ações deles ao longo do mandato dos conselheiros eleitos para a primeira gestão. Para tanto, investigou-se quais seriam seus *outputs*.

No que concerne aos “limites”, da análise empreendida depreende-se que o principal dos entraves dos Conselhos Participativos Municipais está associado às fragilidades próprias das subprefeituras e do processo de descentralização intramunicipal da metrópole São Paulo. Com as estruturas regionais “totalmente depauperadas” e a falta de preparo dos gestores e servidores públicos desses órgãos locais para dialogar e responder às demandas das instâncias participativas, os CPMs encontraram aí seus obstáculos mais cruciais. Os limites das subprefeituras, por sua vez, são decorrentes de um longo processo errático de descentralização em suas dimensões política, financeira e administrativa.

Não bastasse tal obstáculo, *stricto sensu*, frente aos desafios de reconstrução de “pedaços” da cidade por meio dos Conselho Participativos Municipais das subprefeituras, deve-se considerar ainda que esses órgãos, de “planejamento local”, estão imersos em todo um contexto de um passado “caótico”, cujo “dilaceramento” do tecido urbano “atinge, ao mesmo tempo, forma e conteúdo”, para usar expressões de Sposati (2001, p. 11), e sobrepõe problemas antigos e estruturais a novos fenômenos adversos.

A “lógica do estado” que “recorta” a cidade em múltiplas divisões técnico-administrativa tem tornado o território da cidade uma “torre de Babel”, dificultando a resolução dos problemas enfrentados pelos cidadãos em seu cotidiano. Tal lógica dificulta a construção de um “mapa de referência” a partir do lugar que o cidadão comum ocupa na cidade (*idem*, p. 78). Assim, apesar dos recentes avanços das políticas públicas e da extensão dos serviços de infraestrutura, a cidade ainda necessita de políticas de gestão territorial (Kowarick e Marques, 2011, p. 15).

Não obstante, os CPMs enfrentam ainda outros limites que, embora menos cruciais, representam entraves ao seu funcionamento, por exemplo, a ausência de auxílio técnico aos colegiados e os conflitos internos inerentes a eles. Conflitos esses esperados ao se tomar como pressuposto a heterogeneidade da sociedade civil e ao se encontrar empiricamente colegiados heterogêneos, mesmo que formados exclusivamente por representantes da população. Todavia, se

os conflitos podem ser lidos como entraves ao funcionamento dos colegiados, *paradoxalmente* podem também ser vistos por um outro viés, ao se conceber que eles podem representar um aprendizado crucial, o da “qualificação política”, dada por meio da “convivência direta com uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses diversos” (Dagnino, 2002b, p. 282-5).

Não obstante os limites encontrados, cumpre aqui reforçar que a investigação empreendida foi fundamentalmente pautada pelo questionamento sobre o que os CPMs produziram (ou fizeram) em seus primeiros anos de funcionamento e sobre quais foram os *outputs* do conjunto dos 32 colegiados em sua primeira gestão.

Demonstrou-se que os colegiados, autônomos e independentes, realizaram mais de 600 reuniões ordinárias no transcorrer dos 24 meses de mandato, com a presença média ao longo do tempo de mais ou menos 56% dos eleitos. Em vários casos, essa porcentagem ficou acima dos 70%. Também vários dos colegiados realizaram em torno de (ou mais de) 30 reuniões.

Dessa forma, depreende-se que um contingente relativamente relevante de cidadãos eleitos diretamente com perfis participativos e associativos bastante heterogêneos participaram de forma regular desses fóruns participativos institucionais locais capilarizados pelos distintos territórios da cidade. Ainda que incipiente seu processo de consolidação, eles produziram um avolumado repertório de *outputs*.

Foi produzida uma vasta gama de documentos que acabam por revelar diversos aspectos das atividades, trabalhos e processos em que se envolveram, incluindo-se aí aquilo a que no presente estudo deu-se o destaque principal, *os diagnósticos de escala microterritorial*, entenda-se, o trabalho de identificar e priorizar as demandas e os problemas cruciais e urgentes para a melhoria das condições e da qualidade de vida no nível local no dia-a-dia dos moradores. A importância de tais diagnósticos reside não apenas no fato de que os tradicionais instrumentos de políticas públicas e municipais não têm sido capazes de captarem a heterogeneidade dos microterritórios, mas também em que os diagnósticos proferidos através dos *outputs dos CPMs têm se dado através de órgãos públicos, de forma coletiva por cidadãos eleitos*. Ao realizarem tais trabalhos, os CPMs estão quiçá contribuindo para transformações moleculares no tecido urbano e na própria concepção de “planejamento local” no contexto de uma metrópole em pedaços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo almejou contribuir com a produção de conhecimento tanto sobre a história política da participação institucional, local e territorial, quanto da descentralização na cidade de São Paulo, procurando, ao mesmo tempo, somar esforços a uma série de trabalhos que tem estudado suas dinâmicas participativas e colaborar com a redução da lacuna teórica sobre o processo de descentralização intramunicipal. Para tanto, foram investigados os recentemente criados Conselhos Participativos Municipais das subprefeituras, referencial empírico que propiciou realizar o entrecruzamento desses distintos fenômenos e suas trajetórias, bem como analisar as disputas de concepções e práticas que vieram à tona ao longo dos anos em torno delas, envolvendo diversos sujeitos desde partidos políticos e instâncias governamentais a atores societais.

As principais questões da pesquisa foram formuladas a partir das incursões prospectivas em campo e da perspectiva processual, histórica e heurística construída em estreito diálogo com o campo da Ciência Política brasileira, que tem se debruçado sobre o entendimento da construção democrática no país, de um lado, e, de outro, a partir da análise indutiva dos dados levantados.

Nessas *Considerações Finais* cumpre-se a tarefa de resgatar e sintetizar alguns dos principais elementos de cada capítulo. Deve-se também sinalizar para algumas modestas sugestões, visando o fortalecimento das instâncias estudadas, à luz de alguns dos problemas e das respectivas recomendações levantadas por esse estudo. Finalmente, rascunham-se breves questões emergentes para futuras agendas de pesquisa envolvendo não somente o referencial empírico foco desse trabalho, mas também o tema da participação institucional (de um modo mais geral) na capital paulista, que vivenciou forte expansão no último quadriênio (2013-6), e da descentralização em suas diversas dimensões.

No Capítulo 1, tratou-se de demonstrar que os problemas estruturais da metrópole já de longa data deixaram marcas profundas e indeléveis no tecido social urbano, como captado desde os estudos pioneiros sobre a temática. Com efeito, tornou-se de notório conhecimento que a exclusão social e a segregação sócio-espacial, há muito percebida, continuam a afetar drasticamente o cotidiano das pessoas. A alta fragmentação do fornecimento de serviços públicos e de infraestrutura, somadas às desigualdades socioeconômicas, contribuem para a construção simbólica e emblemática da imagem de uma “cidade em pedaços” (Sposati, 2001).

Sobreposta a esses fenômenos, a “lógica do Estado”, cuja natureza tende à fragmentação da gestão dos equipamentos e serviços, tem dificultado a formação de uma base territorial de

referência para o atendimento das necessidades básicas dos cidadãos, especialmente para a resolução de problemas cruciais e urgentes enfrentados no seu cotidiano, em sua vivência no “chão da cidade” (*ibidem*). Apesar do recente reconhecimento de uma crescente heterogeneidade no tecido urbano, no sentido da diminuição das desigualdades de acessos às políticas públicas e da disseminação de políticas de infraestrutura, ainda é patente que a capital paulista e sua região metropolitana carecem fortemente de políticas efetivas para a gestão do território, conforme denunciado por muitos (Kowarick e Marques, 2011, p. 15; Torres, 2005).

Sob essa óptica da heterogeneidade do tecido social se reconhecem ao mesmo tempo as diferenças e as desigualdades *inter* e *intra* regionais, medidas e captadas, por exemplo, pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) dos setores censitários do município. A partir dessa lógica ressalta-se a importância de se olhar para os *microterritórios* no contexto metropolitano. Aliás, não foi à toa que, através de novas e sofisticadas metodologias georreferenciadas, os estudos passaram a lidar “com uma escala menor”, isto é, “o que aproxima mais suas análises da realidade concreta dos territórios”, conforme prescreveu Moya (2011, p. 33). Desse mesmo ponto de vista, convém notar que, consoante ao estudo de Pedroso (2003), os tradicionais instrumentos de planejamento de políticas públicas e mesmo os de planejamento municipal, os quais continuam a levar em consideração apenas (ou sobretudo) grandes áreas geográficas e agregados populacionais ou somente aspectos técnicos, têm sido ineficazes para a implementação de políticas que melhorem as condições de vida. Isso se dá especialmente para os habitantes das áreas de menores IDH-Ms, localizadas nas periferias, mas também para os de espaços *intra*-regionais da cidade, como se pôde verificar no Mapa 1, construído por Pedroso (2003) e resgatado nesse estudo.

Buscando um modelo de gestão que poderia ser mais eficaz para um território de alta complexidade como esse e de elevada densidade populacional, optou-se pela descentralização do município, conforme decisão consubstanciada pelos “constituintes municipais” na Lei Orgânica do Município de 1990 (LOM), mas que desde o início do *boom* populacional, ainda em meados do século XX, já havia sido cogitada.

Partindo desse histórico e contexto, no decorrer do primeiro capítulo foram examinados o processo de descentralização e os mecanismos criados para a gestão territorial das unidades administrativas regionais. Conforme averiguado, tal trajetória é bastante longa e instável e as medidas adotadas no decorrer dos anos, até o momento, parecem insuficientes para garantir que os núcleos regionais detenham protagonismo na resolução dos problemas locais e na efetiva gestão

sócio-espacial. Da análise empreendida sobressaiu um movimento de rupturas e descontinuidades devido à falta de consenso entre as sucessivas e distintas gestões executivas municipais, sobre quais deveriam ser as funções a serem exercidas pelos órgãos regionais, mesmo tendo a “constituição municipal” fornecido as bases normativas e as diretrizes gerais para tanto. Concluiu-se, portanto, que o processo de descentralização em São Paulo segue uma lógica errática devido ao frágil pacto estabelecido na LOM e à falta de consenso dos distintos partidos que governaram a cidade sobre como deveria se dar o processo e qual deveria ser o papel dos núcleos administrativos regionais.

Convém ressaltar, não obstante, que se por um lado os limites hodiernos parecem óbvios, por outro, ao se tomar uma perspectiva histórico-processual mais abrangente longitudinalmente (como a adotada), é preciso reconhecer que esses órgãos têm mais a oferecer atualmente do que as antigas Administrações Regionais e os distritos de obras. Nessas idas e vindas desse percurso irregular, de muitas encruzilhadas, caminhos e descaminhos, recentemente foram criados os Conselhos Participativos Municipais das subprefeituras.

Seguindo a estrutura da tese, no Capítulo 2 demonstrou-se que a partir do ano de 2013, com uma nova gestão petista na cidade, a “sanfona da participação” institucional vivenciou forte expansão. Tal fenômeno diz respeito não somente à criação (reativação, regulamentação etc.) de conselhos gestores municipais, mas também à ativação de vários tipos de “instituições participativas” (Tabelas 3, 4 e 5), como a realização de uma grande profusão de conferências setoriais e temáticas e de audiências públicas, com destaque àquelas promovidas para a aprovação do Plano Diretor Estratégico. Merece ser enfatizada também a experimentação levada a cabo através da criação de uma miríade de inovadores mecanismos de participação digital. Essa análise mais panorâmica das políticas participativas foi empreendida com o propósito de ao mesmo tempo fornecer um histórico da criação de conselhos na cidade e de apresentar a conjuntura e o contexto mais imediatos em que os Conselhos Participativos foram instituídos.

Particularmente em relação à trajetória dos conselhos na cidade, pode-se enfatizar que um dos seus episódios emblemáticos foi o pioneiro estabelecimento dos conselhos de saúde na zona leste, cuja eleição auto organizada pelos moradores do Jardim Nordeste, realizada em 1979, elegeu 12 donas de casa para atuarem junto às unidades básicas de saúde do bairro. Com olhar retrospectivo, talvez não seja despropositado considerar que essa experiência precursora agora, décadas mais tarde culminou com as eleições dos CPMs, cuja envergadura guarda proporções não vistas até então, conforme aqui sustentado. Ainda em relação ao processo de criação dos conselhos, convém lembrar também que muitos daqueles reivindicados e propostos no início dos anos 1990,

durante o “processo constituinte municipal”, mas não circunscritos na LOM naquela ocasião, foram sendo criados num movimento irregular e descontínuo no decorrer das distintas gestões municipais sendo a gestão Haddad a com maior número deles em funcionamento paralelamente.

A partir do exame empreendido e da análise indutiva dos dados chegou-se à proposição de que a “sanfona” se expande nas três gestões petistas no transcorrer da história da participação institucional na cidade, corroborando assim resultados de pesquisas anteriores (Avritzer, 2004; Tatagiba, 2004, 2008 e 2011). Porém, na gestão Haddad o fenômeno aparenta ser menos “movimentalista” em relação às outras duas (Erundina e Suplicy), no sentido de que mobilizou menos os movimentos sociais e setores progressistas organizados da cidade. Nesse sentido, e a despeito dos inúmeros mecanismos instituídos, a gestão parece não ter sido capaz de construir uma narrativa no sentido de conferir a esse governo petista uma marca da participação, como ocorrido outrora. Sem contar o ofuscamento ocasionado pelas manifestações das chamadas “jornadas de junho de 2013” (e seus desdobramentos), o que pode ter a ver (em parte) com a mudança de perfil daqueles que compuseram a gestão. Segundo relatos colhidos em campo, “um pessoal mais jovem”, alguns ligados à Universidade de São Paulo, outros recrutados de Brasília, depois de terem passado pelo governo federal. Tal perfil certamente impulsionou uma série de inovações no campo da participação digital e pode ter influenciado também na configuração dos demais espaços participativos. Claro que esses fatores aventados (aliás, não exclusivos) parecem ser os que guardam relação mais estreita com os processos analisados. Todavia, se as explicações forem buscadas em contexto mais amplo, há que se considerar que em 2013 o PT é outro, diferente dos anos 1990 e início de década seguinte; o país vivenciou mudanças do ponto de vista socioeconômico; as expectativas sobre a participação já não são mais as mesmas de outras épocas, etc. (sobre esse último ponto ver, por exemplo, Teixeira (2013) e Szwako (2012a)). Certamente esses são alguns dos fatores que agregariam valor explicativo à questão, mas tratar deles de forma mais profunda fugiria do escopo do trabalho.

Não obstante, pode-se dizer que o fenômeno (a expansão da sanfona sem uma marca que lhe seja inerente) talvez também esteja relacionado e em sintonia com os aqui chamados diagnósticos dos “sinais de esgotamento” da participação institucional, que vêm sendo captados pela bibliografia acadêmica que tem se debruçado sobre o tema, desvelando, portanto, as *nuanças* do caso estudado, caracterizadas simbolicamente pelo contraste marcante das palavras “expansão” e “esgotamento”. Nesse complexo contexto é que são estabelecidos os conselhos das subprefeituras.

No capítulo 3 demonstrou-se que muitos foram os projetos de lei propostos na tentativa de regulamentação desses conselhos no período pós-LOM (Tabela 6). Seus diferentes desenhos institucionais desvelam diferentes concepções de participação (embora elas não tenham sido aqui exploradas a fundo) e uma dinâmica pluripartidária em torno da proposição deles. Mas ocorre que todas as tentativas de regulamentação, ao fim e ao cabo, foram fracassadas num transcurso de 23 anos.

Nesse ínterim, somente com a intensa crise das Administrações Regionais no apagar das luzes das gestões malufistas, findadas juntamente com a década de 1990, é que se ampliou o consenso em torno da regulamentação das subprefeituras e seus respectivos conselhos. Quanto a esses últimos, se naquele contexto o consenso transparecido foi pluripartidário, também as resistências à criação desses mecanismos de participação foram notáveis nos mais distintos partidos políticos. Desse modo, conclui-se que, no plano institucional, consensos e resistências, ambas as forças, jogaram numa dinâmica pluripartidária em torno da criação dos conselhos distritais.

Dos projetos apresentados ao longo do tempo, a proposta que mais tinha avançado havia sido aquela inicialmente sugerida pelo IEA-USP e acatada pela Mesa Diretora da Câmara, em 2001. Todavia, somente após tramitação de aproximadamente três anos e várias “modificações” (na verdade, um desvirtuamento), ela foi aprovada, já no final da gestão Marta Suplicy (PT). A implementação dos mecanismos, no entanto, foi impugnada pela Justiça paulista no início da gestão sucessora, de José Serra (PSDB).

A partir daí houve uma intensa luta travada por diversos atores e organizações da sociedade civil reivindicando que se criassem os conselhos territoriais. Em determinado momento eles se articularam em torno do Grupo de Trabalho Democracia Participativa (GT-DP) da Rede Nossa São Paulo. Com a vitória de Fernando Haddad (PT) e a promessa advinda desde sua campanha eleitoral para a regulamentação dos Conselhos de Representantes, os debates reemergiram com algum fôlego, impulsionados principalmente por aqueles em torno do GT-DP. Em meio a esse contexto eles foram propostos e criados, agora sem grandes resistências emergidas publicamente. Entretanto, foram instituídos não mais sob a nomenclatura de “conselhos distritais” ou “de Representantes”, mas como Conselhos Participativos Municipais, a partir de um “drible” dado na legislação que possibilitou sua nova regulamentação. Importante ressaltar a pluralidade de atores que se fizeram presentes nessa trajetória e que do desenho institucional enfim implementados surgiram inovações.

A variável “desenho institucional” foi amplamente analisada no Capítulo 4. O exame detido revelou que, embora tenham mantido algumas das características das estruturas internas de funcionamento, “consolidadas e homogêneas”, presentes no conjunto dos demais conselhos gestores criados aos longos dos anos 1990 e 2000, em diversos outros aspectos os CPMs se diferenciaram. Sustentou-se então que, tomadas em conjunto, as características desses colegiados conferem certa originalidade aos órgãos criados mais de duas décadas após sua inserção na LOM. Isso ganha maior relevância por se dar em um momento em que a literatura tem apontado “sinais de esgotamento” das instituições participativas.

Consoante a hipótese, com a criação dos CPMs são verificadas como distintas as seguintes características: seu caráter não setorial, e sim territorial; sua escala de abrangência local (distritos e subprefeituras), e não municipal; sua forma de recrutamento, dada exclusivamente por eleição e sem a necessidade de o candidato estar vinculado a qualquer “segmento” ou organização; a não caracterização das instâncias como “híbridas”, uma vez que não há reserva de vagas para o “segmento governo”; e a presença de imigrantes estrangeiros na composição dos colegiados, dentre outras. Sobressai da análise empreendida, a autonomia e independência de cada um dos 32 colegiados para elaborar suas próprias regras internas e dinâmicas de funcionamento, o que se dá igualmente em relação às pautas das reuniões de cada um deles.

Destaque-se ainda a articulação dos colegiados com outras instâncias participativas no município, as quais requisitaram atividades dos conselheiros participativos, o que aqui se denominou de “atribuições agregadas”. Dentre outras, as principais foram as integrações no Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo e no Conselho Municipal de Política Urbana. Tais atribuições, que conferem certa capilaridade participativa-institucional, associadas à capilaridade territorial da natureza própria desses órgãos, fazem com que os CPMs protagonizem a formação de uma embrionária rede participativa na capital paulista, o que foi possibilitado por pelo menos dois fatores, além do efeito de “expansão da sanfona”: *i)* seu caráter não setorial; *ii)* sua amplitude em número de membros.

Através de um pleito facultativo que contou com mais de 120 mil votantes, foram eleitos para a primeira gestão 1.113 conselheiros pelos 96 distritos municipais que somados aos 20 estrangeiros totalizaram 1.135 conselheiros participativos que passaram a exercer o mandato na primeira gestão. Sobre o perfil dos eleitos destaca-se a heterogeneidade das suas vinculações associativas e participativas. A não exigência de estar ligado a qualquer “segmento” propiciou que uma quantidade não desprezível de atores “sem atuação prévia” (sem vinculações associativas nem

atuação em outras instâncias participativas e com nula ou baixa intensidade de participação) se candidatassem e fossem eleitos para os colegiados. Já em relação àqueles que possuíam vínculos anteriores, encontrou-se que a maior parte participa ou participou de mais de um grupo ou organização, caracterizando-os pelo o que a literatura tem designado como atores de “múltiplas-militâncias”. Alguns desses atuam em partido político e movimento social; outros em associação comunitária e movimento social; ainda há os que atuam em associação comunitária, partido e entidade religiosa, dentre outras variadas combinações (Anexo VII).

Entretanto, em meio aqueles que declararam possuir apenas 1 vínculo, a maior parte assinalou pertencer a associações comunitárias ou de moradores, sendo essas ligações de nível local as mais relevantes encontradas na pesquisa. Na verdade, do total de conselheiros respondentes, 50,6% assinalou pertencer a associações comunitárias ou de moradores. Tal dado revela uma espécie de ativismo territorial que encontrou nos CPMs uma forma de expressão, ou seja, de atores territoriais disposto a pleitear benefícios, disputar agendas, defender interesses, evocar reivindicações a partir da lógica territorial-local, sendo essa uma das questões que merecem maior aprofundamento em agendas futuras de pesquisa.

Quais as atividades, qual o papel desempenhado e o que foi produzido pelos 32 colegiados nessa primeira gestão é o que foi objeto de investigação no último capítulo. Ainda que seja incipiente o processo de consolidação das instâncias, o Capítulo 5 procurou debater sobre os “limites” e as “possibilidades” delas, desviando-se, no entanto, do caminho espinhoso do problema da efetividade. Da lógica histórico-processual aqui construída tratou-se de aspectos importantes das atividades em que se envolveu o conjunto dos CPMs e de verificar o repertório de seus *outputs* durante os 2 anos (janeiro 2014 a janeiro de 2016) do mandato dos primeiros conselheiros eleitos.

Tratando primeiramente do que concerne aos “limites”, com a análise empreendida encontrou-se que o principal dos entraves dos Conselhos Participativos está associado às fragilidades próprias das subprefeituras e do processo de descentralização da capital paulista. Com as estruturas administrativas regionais “totalmente depauperadas”, associadas à falta de preparo dos gestores e dos servidores públicos dos órgãos locais para dialogar e responder às demandas das instâncias participativas, os CPMs encontraram aí seus obstáculos mais cruciais. Os limites das subprefeituras, por sua vez, são decorrentes de um longo processo errático de descentralização em suas dimensões política, financeira e administrativa.

Considerando que a dimensões administrativas e financeiras são importantes para uma gestão mais efetiva do território, que seriam reforçadas agora com a atuação dos conselhos das

subprefeituras, para que as regionais ganhassem maior protagonismo no planejamento e desenvolvimento local - falando no plano das recomendações para seu fortalecimento -, seria necessário designar a essas estruturas mais atribuições e, conseqüentemente, maior volume de recursos financeiros, de forma transparente e com critérios claros (o que não tem ocorrido até então), sobretudo aqueles socioeconômicos, os IDH-Ms, por exemplo. Algumas ações dessa natureza haviam sido iniciadas no governo Marta Suplicy, com a criação das coordenadorias regionais setoriais, mas foram interrompidas prematuramente (*cf.* Gráficos 1 e 2 e nota 30). A iniciativa do governo Haddad em designar uma dotação específica para as instituições participativas, a “dotação 2803”, mostrou-se positiva, carecendo, não obstante, de maior divulgação e transparência e, quiçá, ampliação do arco de sua aplicabilidade no caso dos Conselhos Participativos.

Nesse sentido, seria interessante, por exemplo, se alguma dotação fosse reservada dentro do orçamento das subprefeituras para alguma espécie de “emenda conselhistas” (em alusão às “emendas parlamentares”). Sabe-se que os volumes de recursos para muitas das realizações necessárias e urgentes para a melhoria da qualidade de vida no cotidiano *muitas vezes* é ínfimo em relação aos volumosos montantes de recursos da prefeitura. A definição pelo conselho através de “emendas conselhistas” teria legitimidade, poderia dar maior agilidade aos processos administrativos e dependeria menos, como no caso da definição dos “projetos prioritários”, da negociação com as secretarias municipais e suas estruturas burocráticas. Essa poderia ser uma experiência interessante tendo em vista - como certamente diria Pedroso (2003) e outros autores trazidos aqui à baila - a incapacidade de os tradicionais instrumentos de planejamento captarem as heterogeneidades dos microterritórios, embora essas linhas gerais devam ser melhor debatidas e delineadas.

Em relação à dimensão política do processo de descentralização, outra iniciativa interessante de Fernando Haddad foi a de propor (no primeiro semestre de 2016) eleições diretas para os subprefeitos. Muitos na ocasião, até mesmo alguns da base do governo e mesmo do partido do prefeito, apontaram grandes preocupações com essa proposição. Mas o fato é que o atávico sistema de indicação dos administradores regionais, através de negociação com os vereadores, não tem revelado resultados exitosos e promissores, talvez pelo contrário. Assim, debater o ponto (como foi a intenção de Haddad) e quem sabe estabelecer um rito de escolha que passe pelo crivo da população local e dos conselhos das subprefeituras, pode revelar melhores resultados em relação à gestão territorial, proposta que - diga-se de passagem - não é nova, já estava presente pelo menos

desde o PL do IBEAC de 1989. Para se ater só ao caso mais recente, segundo o próprio Haddad, sua proposta poderia levar ao “empoderamento das populações locais” e provocar “um movimento natural de descentralização orçamentária”. Assim, haveria um ganho de “governança, de transparência, de combate à corrupção e desvios” e ainda, nas palavras dele, “escancara[ria] o poder público para a participação popular” (Haddad, 2016, entrevista concedida a Paulo Henrique Amorim).

Ainda tratando do que concerne aos limites dos referenciais empíricos, é patente que além das fragilidades das subprefeituras, os CPMs enfrentaram ainda outros percalços que, embora menos cruciais, representam entraves ao seu funcionamento: a ausência de auxílio técnico aos colegiados e os conflitos internos inerentes a eles. Quanto ao auxílio técnico, a formação/capacitação e comunicação dos colegiados, conforme encontrado e aqui debatido, parece não haver receita pronta. Mas, no plano das recomendações, seria interessante se os colegiados tivessem autonomia também para propor a realização de seus próprios cursos de formação, dadas as necessidades de cada região e do conjunto de pessoas reunidos em cada colegiado (a “dotação 2803”, por exemplo, poderia abranger essa possibilidade).

Já quanto aos conflitos internos, pode-se dizer que, da perspectiva teórica adotada, eles eram esperados. Ao se tomar como pressuposto a heterogeneidade da sociedade civil e encontrar empiricamente colegiados ecléticos, mesmo que formados exclusivamente por representantes da “sociedade civil” ou “da população” - nos termos de seus decretos de regulamentação -, os conflitos devem ser vistos como parte do processo. Paradoxalmente, eles podem ser lidos tanto como entraves ao funcionamento dos colegiados quanto, tomando um viés inverso e mais positivo, como aprendizado. Nesse último caso, aliás, um aprendizado crucial: o da “qualificação política”, que se dá em grande medida por meio da “convivência direta com uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses diversos” (Dagnino, 2002b, p. 282-5). No caso dos CPMs, tal convivência se deu em *colegiados públicos* formados por aqueles que, apesar da *proximidade* em que residem, muitas vezes vivem em realidades territoriais e socioeconômicas muito distintas e/ou, para dizer de forma *laxa*, carregam concepções de mundo muito distintas.

Não obstante os limites e entraves encontrados, cumpre reforçar que a investigação empreendida foi pautada fundamentalmente pelo questionamento sobre o que os CPMs produziram (ou fizeram) em seus primeiros anos de funcionamento. Quais foram os *outputs* do conjunto dos 32 colegiados em sua primeira gestão?

Demonstrou-se que eles realizaram mais de 600 reuniões ordinárias no transcorrer dos 24 meses de mandato, com a presença média de mais ou menos 56% dos eleitos. Em vários casos, essa porcentagem ficou acima dos 70%. Vários dos colegiados realizaram em torno de 30 reuniões ou mais. Dessa forma, sustentou-se que um contingente relativamente relevante de cidadãos eleitos diretamente, com perfis participativos e associativos bastante heterogêneos, atuou de forma regular durante o biênio analisado desses fóruns institucionais locais capilarizados pelos distintos territórios da “cidade em pedaços”.

Os CPMs produziram um avolumado repertório de *outputs*, uma vasta gama de documentos que acaba por revelar diversos aspectos das atividades, trabalhos e procedimentos em que se envolveram os colegiados, indicando a “magnitude” do processo. Incluem-se aí, aquilo a que no presente estudo deu-se o destaque principal, *os diagnósticos de escala microterritorial*, entenda-se, o trabalho de identificar e priorizar, coletivamente e em órgãos públicos, as demandas e os problemas cruciais e urgentes para a melhoria das condições e da qualidade de vida no nível local no dia-a-dia dos moradores. Essa hipótese foi sustentada e corroborada sobre as atividades desempenhadas pelos CPMs e seus *outputs*.

Com a finalidade de melhor demonstrá-la, foram analisadas de forma sistemática: *i*) as decisões sobre os projetos prioritários do Plano de Metas; *ii*) a decisão sobre a destinação da verba do Fundurb, em 2014; *iii*) o uso e destinação dos recursos da “dotação 2803” (Tabelas 12, 13, 14 e 15). Além disso, ainda outras ações foram analisadas, embora nesses casos de forma menos sistematizada, tais como ações de fiscalização, vistorias em obras e outros *outputs* como moções, resoluções e encaminhamentos diversos.

Enfim, uma série de eventos que podem estar a produzir “transformações moleculares” tanto no tecido urbano, concretamente falando, quanto na concepção normativa do que seja planejamento, no sentido conferido por Orlando Santos Junior (2008, *apud* Costa, 2011). A partir dos processos analisados, sustentou-se que mecanismos de participação dos moradores para o planejamento local, se seriamente e efetivamente levados em consideração nos processos de planejamento municipal e das políticas públicas, seriam importantes instrumentos para a melhoria da qualidade de vida das pessoas comuns em seu cotidiano, nos *microterritórios*, uma vez que os tradicionais instrumentos utilizados não têm sido capazes de frear a perpetuação dos problemas enfrentados. Seriam importantes também ao se vislumbrar a possibilidade da “gestão democrática do espaço urbano” e do “direito à cidade”, seja nos termos designados pelo *Fórum Nacional de Reforma Urbana* ou em termos correlatos de autores como Harvey (2012), que se inscreve na tradição marxista de Lefebvre

([1969] 2008). Mas na verdade, se instrumentos de participação dos moradores para o planejamento municipal fossem efetivamente levados a sério, não se estaria cumprindo mais do que determina a LOM em vários de seus artigos (arts. 9º; 55; 78, inciso II; 143, § 3º) e, desse modo, contribuindo para “os desafios de reconstrução de pedaços da cidade”.

Uma vez resgatados alguns dos principais resultados do estudo, é oportuno indicar também alguns elementos emergentes para futuras agendas de pesquisa. Em primeiro lugar, pode-se apontar, por exemplo, o desafio de melhor precisar e determinar qual a extensão dos *outputs* dos CPMs e de suas supostas “transformações moleculares”. A partir do panorama e dos indícios aqui levantados torna-se possível aprofundar a investigação. As decisões tomadas nos CPMs podem ser confrontadas para melhor avaliação, por exemplo, com outros dados levantados nas secretarias municipais e nas subprefeituras (que podem ser obtidos via Lei de Acesso à Informação); através de estudos de caso de colegiados específicos; com a realização de entrevistas em profundidade com conselheiros, subprefeitos e servidores das subprefeituras (etc.); e/ou ainda com a realização de outras rodadas de *survey*. Essas podem ser algumas das estratégias adotadas, as quais podem servir, inclusive, para estudos comparativos entre os colegiados. O que seria, na verdade, um segundo elemento para pesquisas futuras.

Nesse sentido, seria possível estabelecer comparações entre os CPMs das 32 subprefeituras, através da construção de indicadores cujas variáveis podem ser tais como algumas aqui já levantadas, como o número de reuniões realizadas, a presença média dos conselheiros, os diferentes tipos de *outputs*, dentre outros. Em caso da necessidade de selecionar amostragens, os IDH-Ms podem servir de parâmetro para delimitação. Não obstante, a comparação pode se dar não apenas entre colegiados, como também entre as sucessivas gestões deles, o que pode revelar dinâmicas participativas, políticas e associativas espalhadas pelos territórios da cidade e ainda não captadas por pesquisas acadêmicas.

Em dezembro de 2015 houve a eleição para a segunda gestão, a qual assumiu o mandato para o biênio 2016-7. Em dezembro de 2017 deverá acontecer a terceira eleição para uma nova gestão, a se iniciar em janeiro de 2018. Na segunda gestão foram eleitos 1.121 conselheiros pelos distritos que somados a mais 31 estrangeiros totalizam 1.152 conselheiros atuando nas subprefeituras no novo mandato. Como assinalado anteriormente, a partir dessa segunda gestão valeu a regra de preenchimento das vagas de no mínimo 50% por mulheres. Assim, verificou-se que, em relação ao gênero, foram eleitas 55% das pessoas do sexo feminino e 45% do masculino (na primeira gestão havia sido, respectivamente 42% e 58%). A taxa geral de renovação foi

estimada por essa pesquisa em 60% (número a confirmar). Vale lembrar que pelas regras dos CPMs, uma pessoa só pode concorrer apenas a uma reeleição consecutiva. Assim, esperam-se novas taxas de renovação para as próximas gestões. Interessante será observar, por exemplo, o perfil participativo e associativo dos novos eleitos. Sabe-se, por exemplo, que um grupo de jovens ligados à “cultura hacker” se articulou ativamente em torno de um grupo autodenominado “#ocupaconselhos” para concorrer nessa segunda eleição e que eles obtiveram algumas cadeiras em distintas subprefeituras. Quiçá outras iniciativas estejam para ser desveladas nesse amplo universo de candidaturas, pessoas e grupos atuando por meio dos CPMs.

Seja como for, levando em consideração ainda as sucessivas gestões, vale também assinalar que pesquisas recentes têm mostrado que há um processo de “amadurecimento” dos conselhos durante seu ciclo de vida (G. Lavallo, Voigt e Serafim, 2016) e que há um momento a partir do qual eles começam a ter produções mais substanciais. Portanto, acompanhar a trajetória dos incipientes CPMs pode continuar a revelar traços interessantes e importantes da participação política institucional na cidade de São Paulo.

Mais um elemento para comparações ainda seria o paralelo da relação dos CPMs com as distintas gestões executivas municipais, haja visto o encerramento do governo petista no final de 2016 e o início de uma nova gestão comandada por João Dória Jr (PSDB). Como demonstrado por esse estudo, há um movimento histórico de expansão e retração da participação na cidade. Na gestão Haddad parece ter havido uma expansão não vista até então. O que será feito de todo esse arcabouço (não apenas legal, mas real!), é um ponto de observação. Vale lembrar que em 2016 fora proposto pela gestão petista uma *Política Municipal de Participação Social* (PMPS), cujo projeto de lei (PL nº 393/2016) encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Vereadores.

Outros temas candentes de pesquisa poderiam ainda ser mencionados, como o da “representação da sociedade civil” e/ou da “intermediação”, que podem ser vistos tanto sob a óptica da relação entre os conselheiros e a gestão pública, quanto da relação deles com suas “bases” e eleitores. Sem estender o ponto, vale assinalar apenas, que indícios preliminares indicam em alguns casos, o que poderia ser chamado de “relações orgânicas” entre os conselheiros e suas bases devido ao fator *proximidade*, ao compartilhamento de perspectivas sociais e ao contato cotidiano na comunidade a qual está inserido (*cf.* Anexo VI, Parte 3, Questões de 2 a 5 e 8). Não obstante, parece sobressair um fenômeno que poderia ser designado como “efeito camaleão”, ou seja, na atuação dos conselheiros haveria uma adaptação em relação aos institutos (teóricos) da participação e da representação a depender do *lôcus* e da situação, do interlocutor e das questões a serem tratadas.

Ora, em certos momentos, os conselheiros participativos se colocam como representantes, por exemplo, se a situação é formal e o interlocutor é o governo (ou alguém fora do convívio comunitário); ora adaptam o discurso e se colocam como participantes genuínos dos processos: “sou a própria população; não preciso representar ninguém” (Relato de Campo; *cf.* Anexo VI, Parte 3, Questões de 2 a 5 e 8).

Para finalizar, levantam-se dois pontos de reflexão. O primeiro dá conta de que se tem ciência dos riscos e limites existentes ao se investigar um referencial empírico incipiente e, mais do que isto, uma experiência, por contraditório que pareça, formalmente “transitória”, que “subsistirá até que o Conselho de Representantes (...) possa validamente existir e estar em funcionamento” (Decreto 56.208/15, art. 2º, §3º). Não se sabe, portanto, se esta experiência sobreviverá nas próximas gestões municipais ou se será apenas um “evento”, fenômeno episódico. Não se sabe ainda se permanecerá como Conselhos Participativos ou se migrará para a forma de Conselho de Representantes, e neste último caso, quais as características permanecerão e quais serão alteradas.

Uma vez que esta pesquisa não conta com o benefício da visão retrospectiva de como se desenvolverá essa experiência, a análise poderá rapidamente tornar-se caduca em certos aspectos, dada sua indeterminação. Ou seja, por um lado, sendo uma experiência ainda episódica, há este risco: o do diagnóstico precoce. Por outro, no entanto, existe a possibilidade de se captar o inusitado, quiçá o advento de novas práticas e significações. Dito de outra forma, no pior dos casos aqui há o mero registro de uma experiência fortuita. No melhor, parafraseando o italiano Antônio Gramsci, há a possibilidade de se captar um novo que está nascendo, ainda que não totalmente aparente. Mas, para usar expressões populares, no frígido dos ovos é bem mais provável que não seja nem tanto ao mar nem tanto à terra.

Ao segundo ponto compete lembrar que no seminal livro *Participação e Teoria Democrática*, de 1970, Carole Pateman argumenta que é no nível local, seja em “governos locais” ou nos “locais de trabalho”, “onde o indivíduo pode participar na tomada de decisões sobre assuntos dos quais ele tem experiência direta, cotidiana” (Pateman, 1992 [1970], p. 42). Segundo a autora, a esfera local seria o *locus* onde se poderia obter maior “eficácia política” juntamente com efeitos pedagógicos da participação, como o de responsabilidade social e o de preparar o indivíduo para as esferas superiores de governo e da política, tornando-o propenso para participar ainda mais no futuro.

Desde que o livro foi publicado há quase meio século, muito se debateu sobre essas teses e diversas experiências se desenvolveram para além daquelas bastante limitadas analisadas à época pela autora. No transcurso desse tempo, no Brasil houve o desenvolvimento de inúmeras experiências de participação local. Em texto recente preparado por ocasião de um discurso quando a autora exercia o mandato de presidência da *American Political Science Association* (APSA), a própria Pateman reflete sobre a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre e suas implicações para a teoria democrática. Em *Participatory Democracy Revisited*, Pateman (2012) rediscute o tema da participação à luz de sua obra clássica e das experiências mais contemporâneas ocorridas. Diz ela: “*two decades of participatory budgeting in Porto Alegre shows that it [that when citizens can see a connection between participation and outcomes they are more likely to take part (...)] also shows that participants do not always look narrowly to their own neighborhoods and regions but consider the good of the city as a whole] and, therefore, democratization is feasible*” (*idem*, p. 12). No entanto, ressalva: “*of course, there are problems and many questions can be, and have been, raised about various aspects of participatory budgeting*” (*ibidem*). Desse modo, reconhecendo que algumas das experiências de participação mostraram-se viáveis e que não obstante, foram transpassadas por muitos problemas, o fundamental é que “*we are seeing an expansion of participation and an extension of citizenship, but not the beginnings of democratization and the creation of a participatory society*”, assinala Pateman (2012, p. 14).

Os fenômenos analisados na presente tese inscrevem-se nesse paradoxo. Apesar dos patentes limites, os processos participativos nos quais os colegiados dos CPMs foram envolvidos e se envolveram, mostraram-se viáveis, sendo um dos de maior envergadura que se tem notícia no momento atual. E numa conjuntura política institucional nacional em que há uma fratura na ordem democrática institucional, ocorrida em 2016, e o flagrante ataque aos direitos conquistados desde a Constituição Federal de 1988, parece ser importante demonstrar e reafirmar a importância da viabilidade da participação, um dos elementos centrais do processo de “construção democrática” brasileiro; processo esse que, no entanto, é “interminável, não linear, complexo, cheio de tensão e interrupções” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006, p. 18). Quiçá, numa retomada progressista, as luzes dessa experiência podem ser importantes para ajudar a iluminar correções aos desvios existentes nos caminhos. Certamente serão um elemento a mais para estimular a imaginação política.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, Rui de Britto A. **Descentralização, desenvolvimento local e crise da federação no Brasil**. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.
- _____. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-10, 1996.
- AKERMAN, Marco. **Território, governança e articulação de agendas**. São Paulo, Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis, 2004.
- ALCKMIN, Geraldo. Recuperar São Paulo: Uma alternativa possível. In: CALDERÓN, Adolfo Ignacio; CHAIA, Vera (orgs). **Gestão Municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- ALMEIDA, Carla. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. Capítulo 5. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Revista Lua Nova**, n. 94, p. 255-296, 2015.
- _____; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, 2012.
- ALMEIDA, Debora Rezende. Os Conselhos Municipais e sua estrutura normativa e institucional. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A dinâmica da participação local no Brasil. Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil**. Relatório de Pesquisa, Agência Financiadora: FINEP, p. 14-49, 2009.
- ALVES, Odair Rodrigues. **Os homens que governaram São Paulo**. São Paulo, Editora Nobel, 1986.
- AMÂNCIO, Júlia Moretto. **Dinâmicas políticas microterritórias: organizações comunitárias e acesso às políticas públicas na periferia de São Paulo**. Tese. Doutorado em Ciência Política, Unicamp, Campinas, 2013.
- ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. In: ARRETCHE, Marta (org). **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Fiocruz, 2012.
- _____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 11, p. 44-66, 1996.
- _____; VAZQUEZ, Daniel; GOMES, Sandra. Descentralização e autonomia: deslocando os termos do debate. In: GURZA LAVALLE, A. (org). **O horizonte da política: questões emergentes e agendas de pesquisa**, São Paulo, Editora Unesp, 2012.
- AUGUSTO, Cláudio. Ideias em debate. Primeira rodada. In: CALDERÓN, Adolfo Ignacio; CHAIA, Vera (orgs). **Gestão Municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- AVRITZER, Leonardo (org). **A dinâmica da participação local no Brasil**, São Paulo, Editora Cortez, 2010b.
- _____. (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

- _____. **Experiências nacionais de participação social.** Belo Horizonte, UFMG, Editora Córtez, 2009.
- _____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- _____. Introdução. In: AVRITZER, Leonardo. (org). **A dinâmica da participação local no Brasil**, São Paulo, Editora Cortez, p. 7-56, 2010a.
- _____. Introdução: A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Roberto Rocha Pires. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, v. 7, p. 14-370, 2011.
- _____. **Participatory institutions in democratic Brazil.** Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2009.
- _____. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, L (org). **Experiência Democrática, Sistema Político e Participação Popular.** São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 1. ed. , 2013.
- _____; RECAMÁN, Marisol; VENTURI, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A participação em São Paulo.** São Paulo: Editora Unesp, p. 11-57, 2004.
- AZEVEDO, Nilo Lima; CAMPOS, Mauro Macedo; LIRA, Rodrigo Anido. **Por que os Conselhos não funcionam? O diagnóstico O'Donnell.** *Paper* apresentado no 40º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2016.
- BAENINGER, Rosana. Crescimento da população na Região Metropolitana de São Paulo: desconstruindo mitos do século XX. In.: KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo Cesar (orgs). **São Paulo: novos percursos e atores: sociedade, cultura e política.** São Paulo, Editora 34, Centro de Estudos da Metrópole, 2011.
- BARBOSA, Gisele H; KERBAUY, Maria Teresa. Movimentos sociais e institucionalização da participação: os Protestos de Junho de 2013 e a criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo. **Trabalho apresentado 40º Encontro Anual da ANPOCS**, ST- Controle Participação e Efetividade Democrática, Caxambu-MG; 2016
- BLIKSTAD, Karin. **O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação.** Dissertação. Mestrado em Ciência Política. Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2012.
- BÓGUS, Cláudia Maria. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Município de São Paulo: identidade, limitações e potencialidades na perspectiva da Promoção da Saúde.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2009.
- BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. **Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil industrial.** São Paulo: Alfa-Ômega, p. 117-154, 1982.
- BORJA, Jordi. Descentralización: una cuestión de método. **Revista Mexicana de Sociología**, p. 5-33, 1984.
- BRAGA, Andréa Luiza C. **Governança democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: presença de voz dos atores sociais.** Dissertação. Mestrado em Políticas Públicas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, 2015.

- BRANT, V. C. (coord.). **São Paulo: trabalhar e viver. São Paulo**, Comissão Justiça e Paz/ Brasiliense, 1989.
- BRASIL, Flávia *et al.* **Gestão democrática das cidades e instituições participativas: tendências no contexto brasileiro recente**. Revista Economia Global e Gestão, Lisboa, v. 17, n. 1, p. 117-134, abr. 2012.
- BRELÀZ, Gabriela de. **O Processo de Institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo – uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)**. Tese. Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.
- CABRAL, Manuel V.; SILVA, Filipe Carreira; SARAIVA, Tiago (orgs). **Cidade e cidadania. Governança urbana e participação cidadã em perspectiva comparada**. Lisboa: ICS, 2008.
- CACCIA BAVA, Silvio. **Propostas para o novo modelo de gestão da cidade de São Paulo – descentralização e participação: Subprefeituras e Conselhos de Representantes**. São Paulo: Instituto Florestan Fernandes de Políticas Públicas, 2000.
- _____. Sobre o futuro da cidade de São Paulo, descentralização e participação: subprefeituras e conselhos de representantes. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. XXII, n. 66, p. 109-126, 2001.
- CALDERÓN, Adolfo Ignácio. A lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular na gestão municipal. São Paulo. **Cadernos CEDEC**, nº 54, 1996.
- _____. **Democracia local e participação popular: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão**. São Paulo, Cortez Editora, 2000.
- _____; CHAIA, Vera (orgs). **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- CARDOSO, José Eduardo. Por uma nova cultura política. CALDERÓN, Adolfo Ignácio; CHAIA, Vera (orgs). **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo. Editora Paz e terra, [1972] 1983.
- _____; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 45, n. julho, 1996.
- COELHO, Luana Xavier Pinto (org). **O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba**. Curitiba. Editora Terra de Direitos, 2015.
- COELHO, Rony. **Legislação participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. Um estudo de caso da comissão de legislação participativa da Câmara dos Deputados (2001-2011)**. Dissertação. Mestrado em Ciência Política, Unicamp, Campinas, 2013.
- _____. Legislação Participativa: atores, iniciativas e processo legislativo. **Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 17, n. 1, 2015.
- _____. Proposições legislativas da sociedade civil no Brasil. **IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**, Brasília, 2014.
- COELHO, Vera Schattan P.; DIAS, Marcelo F; SZABZON, Felipe. Política Municipal e acesso a serviços de saúde: São Paulo 2001-2012, quando as periferias ganharam mais que o centro. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, v. 100, p. 139-161, 2014.
- _____; VERÍSSIMO, José. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

- _____. *et al.* Mobilização e participação: um jogo de soma zero?: um estudo sobre as dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 86, p. 121-139, 2010.
- _____. *et al.* O desafio de construir instituições participativas nas subprefeituras. In: Garibe, Roberto; Capucci, Paulo (org.). **Gestão Local nos territórios da cidade**. 1ed. São Paulo: Mídia Alternativa Comunicação Editora, 2004.
- COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas. **Texto para discussão CEPAL – IPEA**, Brasília, 2011.
- COMISSÃO DE SAÚDE. Histórico do movimento de saúde da Zona Leste de São Paulo. **Serviço Social e Sociedade**, v. 6, n. 16, p. 5-15, 1984.
- CORTES, Soraya M. Vargas. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. de (orgs.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro, 2004.
- _____. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar em revista**. Curitiba. N. 25 (2005), p. 143-174, 2005
- _____. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**, Brasília, IPEA 2011.
- COSTA, Marcia Helena B. C. **Participação Democrática e Planejamento Urbano. O conselho de política urbana e as conferências de política urbana em Belo Horizonte**. Tese. Doutorado em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2011.
- COUTO, Claudio Goncalves. Mudança e Crise: O PT no Governo de São Paulo. **Revista Lua Nova**, p. 145-164, 1994.
- _____. **O desafio de ser governo: o PT na Prefeitura de São Paulo, 1989-1992**. Paz e Terra, 1995.
- _____. Ideias em debate. Segunda rodada. In: CALDERÓN, Adolfo Ignácio; CHAIA, Vera (orgs). **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- CYMBALISTA, Renato; SANTORO, P.F. **Planos Diretores: processos e aprendizados**. São Paulo. Instituto Pólis. 2009.
- _____; MOREIRA, Tomás. **O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo**. Observatório dos Direitos do Cidadão. São Paulo, Instituto Pólis/ PUC-SP, 2002.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos no Brasil. Capítulo 1. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.
- _____. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. Brasiliense, 1994.
- _____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática. Capítulo 8. In: DAGNINO, Evelina (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.

- _____. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.
- _____; OLVERA, Alberto J. PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa da construção democrática na América Latina. Capítulo 1. In: DAGNINO, Evelina; PANFICHI, Aldo; OLIVEIRA, Alberto J (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006b.
- _____; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006a.
- _____; TATAGIBA, Luciana (org.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007.
- DALLABRIDA, Valdir Roque (org). **Governança territorial e desenvolvimento. Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidade estatais.** Rio de Janeiro: Garamond, 2011.
- DANIEL, Celso A. **Poder estatal municipal: um quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente.** São Paulo, Tese de Doutorado. 228p. Instituto de Economia, Unicamp. 1982.
- _____. Gestão local e participação da sociedade. In: VILLAS-BOAS, Renata (org). **Participação popular nos governos locais,** São Paulo, Pólis, 1994.
- DUARTE, Adriano Luiz. Em busca de um lugar no mundo: movimentos sociais e política na cidade de São Paulo nas décadas de 1940 e 50. **Revista Estudos Históricos,** v. 21, n. 42, p. 195-219, 2008.
- ERUNDINA, Luiza. Revolucionar a gestão da cidade: Um grande desafio. CALDERÓN, Adolfo Ignacio; CHAIA, Vera (orgs). **Gestão municipal: descentralização e participação popular.** São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Revista Sociologias,** v. 8, n. 16, p. 46-85, 2006.
- FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.
- _____; _____. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação,** Brasília, IPEA 2011.
- FEDOZZI, Luciano *et al.* Orçamentos Participativos em perspectiva comparada. Cidades do Brasil e da Espanha. Anais. **Investigação em curso. GT 13 - Reforma del Estado, Governabilidad e Democracia,** 2013.
- FERRÃO, João. Governança democrática metropolitana: como construir a “cidade dos cidadãos?”. In: FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MATTOS, Regina Célia (orgs). **Desafios da metropolização do espaço.** Rio de Janeiro. Editora Consequência, 2015.
- FERRAZ, André Tavares. **Procedimentalização nos Conselhos de Políticas Públicas: o caso do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2015.
- FINATEC, Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos. **Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo,** São Paulo, Editora Hucitec, 2004.
- FISCHER, Tania; TEIXEIRA, Ângela. **Descentralização e participação no poder local. Um estudo comparativo em municípios brasileiros e espanhóis.** S/ local, 1989.

- FLEURY, Sonia. O conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula. In: MARTINS, Paulo Emílio; PIERANTI, Octavio. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, p. 79-105, 2006.
- FONTES, Paulo. Trabalhadores e associativismo urbano no governo Jânio Quadros em São Paulo (1953-1954). **Revista Brasileira de História**, v. 33, n. 66, 2013.
- FRATESCHI, Y. Participação social institucionalizada para a democratização da democracia. **Revista Dois Pontos**. Departamentos de Filosofia da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de São Carlos, v. 13, n. 2, 2016.
- FREY, Klaus. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p. 83, 2000.
- _____. Governança urbana e participação pública. **RAC-eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136-150, 2007.
- GARIBE, Roberto. A descentralização do poder em São Paulo. In: GARIBE, Roberto; CAPUCCI, Paulo (orgs). **Gestão Local nos territórios da cidade: ciclo de atividades com as subprefeituras**. São Paulo (Cidade). Secretaria das Subprefeituras, 2004.
- _____; CAPUCCI, Paulo (orgs). **Gestão Local nos territórios da cidade: ciclo de atividades com as subprefeituras**. São Paulo (Cidade). Secretaria das Subprefeituras, 2004.
- GECD, Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. Desafios e possibilidades da participação da sociedade na construção de uma gestão pública democrática. **Revista Idéias**. Campinas: UNICAMP, v. 1999, p. 13-42, 1999a.
- _____. Sociedade civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira. **Revista Idéias**. Campinas: UNICAMP, v. 1999, p. 13-42, 1999b.
- GIUSEPPE, Diana Teresa. **A crise do planejamento urbano: uma experiência alternativa em São Paulo (o caso dos núcleos regionais de planejamento)**. Tese de Doutorado, Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 1a. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- _____. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991
- _____. Os Conselhos Municipais e a Gestão Urbana. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alvez; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (orgs). **Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2004.
- GRAJEW, Oded. **Movimento Nossa São Paulo: Outra Cidade**. 2007 mimeo.
- GRIN, Eduardo José. Gestão dos Territórios na cidade de São Paulo e a proposta dos conselhos de representantes no governo Marta Suplicy (2001-2004). In: **37º Encontro Anual da ANPOCS**, 2013, Águas de Lindóia. Anais do Encontro (ST, SPG e MR), 2013.
- _____. **Caminhos e descaminhos das Subprefeituras na cidade de São Paulo: a experiência do período 2001-2004**. 1a. ed. Novas Edições Acadêmicas, 2015.
- _____. **Caminhos e descaminhos das subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy (2001-2004)**. Dissertação. Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo, 2011.
- _____. Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo. **XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala**, 2006.

- GURZA LAVALLE, Adrián. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto R. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, IPEA, 2011.
- _____; BARONE, Leonardo. Conselhos, associações e desigualdade. In.: ARRETCHE, Marta (org). **Trajetórias das desigualdades: Quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**, São Paulo, Editora Unesp, 2015.
- _____; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Revista Lua Nova**, n. 67, 2006.
- _____; ISUNZA VERA, Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Revista Lua Nova**, n. 84, 2011.
- _____; SZWAKO, José. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 99, p. 91-104, July 2014.
- _____; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Revista Dados**, v. 59, n. 3, 2016.
- HARVEY, David. O direito à cidade. **Revista Lutas Sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012.
- HIDALGO, Bruno Dantas. **As divisões territoriais do Município de São Paulo: uma proposta de classificação por meio da análise dos Distritos**. Monografia. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2013.
- HOUTZAGER, Peter; GURZA LAVALLE, Adrian; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Revista Novos Estudos-CEBRAP**, n. 92, p. 105-121, 2012.
- JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e a participação dos cidadãos. Apontamentos para o debate. **Revista Lua Nova (20)**, 1990.
- _____. Movimentos sociais: teoria e prática em questão. In: SCHERER-WARREN, Ilse e KRISCHKE, Paulo J. (orgs.). **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- KIRA, Beatriz. Planejamento urbano e participação social. O processo de revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, 2016.
- KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- _____; BRANT, Vinícius Caldeira. **São Paulo 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo, Loyola, 1976.
- _____; MARQUES, Eduardo C. Introdução. In: KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo Cesar (orgs.). **São Paulo: novos percursos e atores: sociedade, cultura e política**. São Paulo, Editora 34, Centro de Estudos da Metrópole, 2011.
- LE GALÈS, Patrick. Quem governa quando o Estado não governa. Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. Entrevista concedida a Telma Hoyler e Carolina Requena. **Revista Novos Estudos Cebrap**, nº 102, 2015.

- LEAL, Suely Maria Ribeiro. **Para “além” do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana a nível local.** Tese. Doutorado em Economia, Unicamp, 1994.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Centauro Editora, [1969] 2008.
- LIMA, Fabrício Muriana Area. Trajetória de propostas: uma discussão metodológica sobre a análise da efetividade da participação na revisão do Plano Diretor de São Paulo. **Anais do II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas. Campinas-Unicamp, 2015.**
- LIMA, Livia Souza; DESENZI, Tiago Henrique; PENTEADO, Cláudio Luis C. Citizen Participation political courses in the City of São Paulo: A study of São Paulo Municipal Participative Council. **V Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas – INAP - Madri - 29, 30 de septiembre y 1 de octubre de 2014.**
- _____; _____. Perfil comparativo das políticas públicas de descentralização e participação popular na administração da cidade de São Paulo (1989-2009). **Revista Científica Hermes**, v. 7, 2012.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Revista Lua Nova**, v. 70, p. 139-170, 2007.
- LUZ, Ana Paulo Ferreira. **Gestão participativa na cidade de São Paulo: uma abordagem fundante na formulação das políticas urbanas.** Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2016.
- MARCONDES, M. M. *et. al.* O monitoramento participativo de políticas públicas: a experiência de São Paulo. Anais. **I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas.** Brasília, 2015.
- _____; CANATO, P. C. Participação social no planejamento e orçamento: a experiência do ciclo participativo na gestão municipal de São Paulo. *In:* CARDOSO JR. J. C.; SANTOS, J. C.; PIRES R. R. (orgs.). **PPA 2012 - 2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.
- MARQUES, Eduardo. Introdução. São Paulo: transformações, heterogeneidade, desigualdades. *In:* MARQUES, E. (org). **A metrópole de São Paulo no século XXI.** São Paulo. Editora Unesp, 2015.
- _____; TORRES, Haroldo. Introdução. *In:* MARQUES, Eduardo; TORRES, Haroldo (orgs). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais.** São Paulo: Editora Senac, 2005.
- MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. *In:* NAVARRO, Zander (org). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo, 2003.
- MARTELLI, Carla G. G. Conferências Municipais para que? Setores de políticas públicas e a diversidade político Institucional de seus participantes. Apresentação de artigo. **IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política,** Brasília, 2014.
- MARTINELLI, Bruno; OLIVIERI, Cecília. Descentralização Intramunicipal: Trajetória e Articulação Entre Política e Administração nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro. **Iniciação Científica Cesumar**, v. 17, n. 1, p. 63-76, 2015.
- MARTINS, Maria L. R. **O papel das Subprefeituras.** Folha de São Paulo, São Paulo, p. 3 - 3, 15 jan. 2016.
- _____. São Paulo: Além do plano diretor. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 167-186, abril, 2003.
- _____. **Descentralização e subprefeituras experiência da gestão 1989-1992: Prefeita Luiza Erundina de Sousa**, mimeo, 1997.
- MICHILES, Carlos *et al.* **Cidadão constituinte: a saga das emendas populares.** Paz e Terra, 1989.

- MOISÉS, José Álvaro. Associações voluntárias e participação política. **Cadernos Noel Nütels**, p. 1-23, 1975.
- MONTORO, André Franco. **Participação: Desenvolvimento com democracia**. São Paulo, Nossa Editora, 1989.
- MOYA, Maria Encarnación. Os estudos sobre a cidade: quarenta anos de mudança nos olhares sobre a cidade e o social. KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo Cesar (orgs). **São Paulo: novos percursos e atores: sociedade, cultura e política**. São Paulo, Editora 34, Centro de Estudos da Metrópole, 2011.
- NAKANO, Kazuo. A persistência da participação cidadã no planejamento e na gestão urbana. In: COELHO, Luana Xavier Pinto (org). **O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba**. Curitiba. Editora Terra de Direitos, 2015.
- NEDER, Carlos Alberto Pletz. **Participação e gestão pública: a experiência dos movimentos populares de saúde no município de São Paulo**. Dissertação. Mestre em Saúde Coletiva. Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, 2001.
- NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização: um encontro difícil. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 32-39, 1996.
- OLIVEIRA FILHO, João T. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do plano diretor de Porto Alegre**. Tese. Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.
- _____; VASCONCELOS, Carla Portal. Democracia e participação popular: As possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do Estatuto da Cidade. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos**, 2011.
- OTTMANN, Götz. Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil: uma abordagem cognitiva. **Novos Estudos Cebrap**, v. 41, p. 186-207, 1995.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. São Paulo: Paz e Terra, [1970] 1992.
- _____. Participatory Democracy Revisited. **APSA Presidential Address: Perspectives on politics**, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.
- PAULANI, Leda. M.; TEIXEIRA, R. A.; MARCONDES, M. M. O Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento: uma experiência recente de democracia participativo na Prefeitura de São Paulo. In: PALHARES, J. E. (org.). **Participação Social e Democracia**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 127 – 132. 2014.
- PEDROSO, Marcel de Moraes. **Desenvolvimento humano no município de São Paulo: uma cartografia socioeconômica como contribuição ao planejamento de políticas públicas**. Dissertação. PUC-São Paulo, 2003.
- PENTEADO, Cláudio Luis C; LIMA, Livia Souza; DESENZI, Tiago Henrique. Caminhos da Participação Cidadã em São Paulo: um estudo do Conselho Participativo Municipal. **Revista Parlamento e Sociedade**, p. 73, 2014.
- _____; SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel; ARAÚJO, Rafael de Paula Aguiar. Sociedade civil organizada e estratégias de articulação: o caso da Rede Nossa São Paulo. **XVIII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABPC)**, Gramado, 2012.
- PINHEIRO, Jair. Máfia da Propina: caso de polícia ou questão política? **Lutas Sociais**. ISSN (impresso) 1415-854X (eletrônico) 2526-3706, n. 6, p. 97-110, 1999.
- PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo. Vol. 19, n. 54 (fev. 2004), p. 97-113, 2004.

- PIRES, Roberto R. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, IPEA, 2011.
- _____. Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. In: Vanessa Marx. (Org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. 1ed. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.
- POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 3, 2011.
- POLO, Edison; *et. al.* Descentralização Administrativa da Cidade de São Paulo: Um Estudo de Caso. **XXIX EnANPAD - Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Administração**, Brasília/DF, de 17 a 21 de Setembro de 2005.
- RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 9, 2005.
- ROMÃO, Wagner de Melo. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP**, v. 6, p. 38-58, 2015.
- SACARDO, Gislaíne A.; CASTRO, Irene Ester do N. **Conselhos de saúde**. Instituto Pólis/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PU, 2002.
- SADEK, Maria Tereza. Poder local: perspectivas da nova ordem constitucional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 5, n. 2, p. 9-15, 1991.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SÁNCHEZ, Félix. R. R. Governança urbana e participação cidadã: a experiência do OP de São Paulo. **Revista MetrÓpole**, São Paulo, 2003.
- _____. O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- SANTORO, Paula Freire. O lugar da participação democrática na construção de planos diretores: a experiência de São Paulo para iniciar um diálogo com Curitiba. In: COELHO, Luana Xavier Pinto (org). **O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba**. Curitiba. Editora Terra de Direitos, 2015.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, D. (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- _____. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional**. Tese. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2001.
- _____; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (orgs). **Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2004.
- SANTOS, Antônia Conceição. **Conselho Municipal de Saúde de São Paulo: O controle social nas gestões de Celso Pitta e de Marta Suplicy**. Dissertação. Mestrado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica, PUC-SP, 2012.
- SANTOS, Artur Henrique. Diálogo e participação social na gestão Haddad. **Revista Teoria e Debate**, nº 146. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2016.

- SANTOS, Ubiratan de Paula; BARRETA, Daisy. **As subprefeituras de São Paulo**. São Paulo, Editora Hucitec, 2004.
- SINGER, Paul; BRANDT, V. C. (orgs). **São Paulo: O Povo em Movimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 1981.
- _____. Movimento de bairro. In: SINGER, P. e BRANDT, V. C. (orgs). **São Paulo: O Povo em Movimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 1981.
- SOUZA, Celina Maria. Política urbana e participação popular. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 4, p. 110-113, 1989.
- _____. **Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2001.
- _____. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **Revista São Paulo em perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.
- SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Cidade em pedaços**. Editora Brasiliense, 2001.
- _____. **Mapa da exclusão/inclusão social**. São Paulo: EDUC/PUC, 1996.
- _____. Superando o discurso da descentralização municipal. In: CALDERÓN, Adolfo Ignacio; CHAIA, Vera (orgs). **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- SUPLICY, Marta. Resgatando a dignidade da nossa cidade. In: CALDERÓN, Adolfo Ignacio; CHAIA, Vera (orgs). **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- SZWAKO, José. Aprendendo com os Conflitos: tendências e dinâmicas conselhistas. In.: SOUTTO, A. L.; PAZ, R. **Novas lentes sobre a participação. Utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Publicações Polis, 2012b.
- _____. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In.: SOUTTO, A. L.; PAZ, R. **Novas lentes sobre a participação. Utopias, agendas e desafios**. São Paulo: Publicações Polis, 2012a.
- TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: Leonardo Avritzer. (Org.). **A participação em São Paulo**. 1ed. São Paulo: UNESP, 2004.
- _____. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011a
- _____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 209-214, 2005.
- _____. **O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo**. Série Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo, n. 28, p. 9-75, 2007.
- _____. Os conselhos gestores e a democratização das políticas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo. In: Guilherme O'Donnell; Joseph S. Tulchin; Augusto Varas. (Org.). **New Voices in the Study of Democracy in Latin America**. 1ed. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008.

- _____. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo. O caso do movimento de moradia. In: KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo Cesar (orgs). **São Paulo: novos percursos e atores: sociedade, cultura e política**. São Paulo, Editora 34, Centro de Estudos da Metrópole, 2011b.
- _____; BLIKSTAD, Karin. 'Como se fosse uma eleição para vereador': dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Revista Lua Nova**, v. 1, p. 175-217, 2011.
- _____; TEIXEIRA, A. C. C. **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação**. 1. ed. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2005.
- _____; _____. **O papel do CMH na Política de Habitação em São Paulo**. TATAGIBA, L. *et al.* **Habitação: controle social e política pública**. Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo, n. 31, p. 61-114, 2007b.
- _____; _____. **O papel do CMS na Política de Saúde em São Paulo**. Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão. Saúde: controle social e política pública, v. 29, p. 59-117, 2007c.
- _____; _____. **O papel do COMAS na Política de Assistência Social em São Paulo**. CARBAJAL, Carola Arregui *et al.* **Assistência social: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007a.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves *et al.* **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Tese. Doutorado em Ciências Sociais. Unicamp, Campinas, 2013.
- _____; SOUZA, Clóvis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.
- _____; TATAGIBA, Luciana. **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação**. 1. ed. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2005.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos Sociais e Conselhos. A participação popular nos conselhos de gestão. **Cadernos da ABONG**, São Paulo, n. 15, p. 7-19, jul. 1996
- _____. Participação popular e poder local. Um exercício de cidadania. **Caderno CRH**, v. 6, n. 18, 1993.
- TORRES, Haroldo G. Políticas Sociais e Território. In: Marques, Eduardo C. e Torres, Haroldo G. (org.). **São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade**. 1ed. São Paulo: Editora Senac, 2005, v. 1, p. 297-314.
- TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alvez; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (orgs). **Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro. Editora Revan, 2004.
- VILLAS-BOAS, Renata (org.). **Participação popular nos governos locais**, São Paulo, Pólis, 1994.
- WAMPLER, Brian. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

-
- _____. Que tipos de Resultados Devemos Esperar das Instituições Participativas? In: PIRES, Roberto R (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, IPEA, 2011.
- WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Participação popular: poder local e conselhos. **São Paulo Perspectiva**, v. 5, n. 2, p. 23-30, 1991.
- WHITAKER, F. Temos muito caminho para andar. In: CALDERÓN, Adolfo Ignacio; CHAIA, Vera (orgs). **Gestão Municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo, Cortez Editora, 2002.

LEGISLAÇÕES E OUTROS DOCUMENTOS

- ADI(n) 118.997.0/4-00. Ação Direta de Inconstitucionalidade dos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, e da Lei Municipal 13.881, de 30 de julho de 2004.
- DECRETO nº 16.545/1981. Reestrutura e dispõe sobre as atribuições dos Distritos Sanitários e Centros de Saúde, transforma unidades da Coordenadoria de Saúde da Comunidade da Secretaria da Saúde.
- DECRETO nº 3.143/1956. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Esportes do Gabinete do Prefeito
- DECRETO nº 3.270/1956. Dispõe sobre divisão do território do Município de São Paulo, em Sub-Prefeitura e dá outras providências.
- DECRETO nº 46.209/2005. Dispõe sobre a transferência das coordenadorias da saúde das subprefeituras que especifica para a Secretaria Municipal de Saúde.
- DECRETO nº 53.796/2013. Cria o Conselho da Cidade de São Paulo.
- DECRETO nº 54.156/2013. Regulamenta os artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, que dispõem sobre a criação, composição e atribuições do Conselho Participativo Municipal em cada Subprefeitura.
- DECRETO nº 54.360/2013. Altera os artigos 5º e 6º e acresce os artigos 9º-A e 9º-B ao Decreto nº 54.156, de 1º de agosto de 2013, que, regulamentando os artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, dispõe sobre a criação, composição e atribuições do Conselho Participativo Municipal em cada Subprefeitura.
- DECRETO nº 54.457/2013. Altera o artigo 6º do Decreto nº 54.156, de 1º de agosto de 2013, que, regulamentando os artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, dispõe sobre a criação, composição e atribuições do Conselho Participativo Municipal em cada Subprefeitura.
- DECRETO nº 54.645/2013. Cria a cadeira do Conselheiro Extraordinário nos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras, visando garantir a participação dos imigrantes moradores da cidade nesses colegiados.
- DECRETO nº 54.855/2014. Altera os artigos 5º, 19 e 21 e substitui o Anexo II do Decreto nº 54.645, de 29 de novembro de 2013, que cria a cadeira do Conselheiro Extraordinário nos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras, visando garantir a participação dos imigrantes moradores da cidade nesses colegiados.
- DECRETO nº 56.208/2015. Confere nova regulamentação ao Conselho Participativo Municipal em cada Subprefeitura a que se referem os artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013.

- DECRETO nº 6.236/1965. Institui as Administrações Regionais e dá outras providências
- DECRETO-LEI 16.100 de 1979. Dispõe sobre a criação de Conselhos Comunitários.
- DECRETO-LEI COMPLEMENTAR nº 9, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1969. Dispõe sobre a organização dos Municípios.
- DOC. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/>
- JUSTIFICATIVA ao PL 01/01. Mesa da Câmara/IEA-USP. Justificativa ao Projeto de lei nº 01 de 2001 que regulamenta, com fundamento no artigo 8º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a criação de Conselhos de Representantes no Município de São Paulo.
- LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, PROTOCOLO: 014796, aberto em 02 de fevereiro de 2016. Disponível no Portal da Transparência da Prefeitura no link “Pedidos Responderidos”.
- LEI nº 10.932/91. Institui a divisão geográfica da área do Município em Distritos, e dá outras providências.
- LEI nº 11.220/92. Institui a divisão geográfica da área do Município em Distritos, revoga a Lei 10.932, de 15 de janeiro de 1991, e dá outras providências.
- LEI nº 13.399/2002. Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo, e dá outras providências.
- LEI nº 13.881/2004. Dispõe sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento do Conselho de Representantes e dá outras providências.
- LEI nº 15.764/2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria.
- LEI nº 16.050/2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.
- LEI nº 6.882/1966. Dispõe sobre reorganização parcial da estrutura administrativa da Prefeitura.
- PARECER JURÍDICO (s/nº, 2014). Assessoria Jurídica da Prefeitura de São Paulo. Assunto: Conselho Participativo Municipal. Vinculação à Secretaria de Relações Governamentais. Ilegalidade de Regimentos Internos que impõem obrigações à Secretaria de Relações Governamentais, não estabelecidas em Lei.
- PARECER nº 879/89/CAP. Comissão de Administração Pública. Parecer ao PL 45/89 que “divide o município de São Paulo em subprefeituras, cria os Conselho de Representantes da População e dá outras providências”.
- PLANO DE METAS. Agenda 2012. Programa de Metas da Cidade de São Paulo. Governo Gilberto Kassab (PSD, 2009-2012).
- PLANO DE METAS. Programa de Metas 2013-2016. Governo Fernando Haddad (PT, 2013-2016).
- PORTARIA INTERSECRETARIAL nº 04/SMSP/ SERG/15. Disciplina o uso da dotação orçamentária “2803 – Operação e Manutenção dos Conselhos e Espaços Participativos Municipais”, no que se refere aos Conselhos Participativos Municipais.
- PORTARIA nº 102, de 5 de março de 2015. Prefeitura de São Paulo. Constitui, nas 32 Subprefeituras do Município de São Paulo, os “Comitês Regionais de Combate ao Aedes”.
- PORTARIA Nº 102/2015. Resolve: “constituir, nas 32 Subprefeituras do Município de São Paulo, os “Comitês Regionais de Combate ao Aedes”

- PROGRAMA DE GOVERNO. Um Novo Tempo para São Paulo. Coligação: Para mudar e renovar São Paulo (PT/PP/PSB/PCdoB/PMDB/PSL/PSC/PTC), 2012
- PROGRAMA DE GOVERNO. São Paulo vai dar a volta por cima. Coligação: Muda São Paulo (PT/PCBPC do B/PHS/), 2000.
- PROJETO DE LEI nº 01 de 2001. Regulamenta, com fundamento no artigo 8º da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a criação de Conselhos de Representantes no Município de São Paulo.
- PROJETO DE LEI nº 04/2016 do Executivo. Altera a lei nº 13.399, de 1º de agosto de 2002, que dispõe sobre a criação de subprefeituras no município de São Paulo, para determinar a eleição direta para subprefeito.
- PROJETO DE LEI nº 156 de 2000. Dispõe sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento dos Conselhos de Representantes e dá outras providências.
- PROJETO DE LEI nº 170 de 1999. Dispõe sobre a criação de subprefeituras, do conselho de representantes e dá outras providências.
- PROJETO DE LEI nº 232 de 1990. Cria e regulamenta os Conselhos de Representantes correspondentes às Subprefeituras do Município de São Paulo e dá outras providências.
- PROJETO DE LEI nº 262 de 1991. Cria e regulamenta os Conselhos de Representantes, instituídos pelos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município, sua composição e atribuições e dá outras providências.
- PROJETO DE LEI nº 296 de 1992. Dispõe sobre a composição do Conselhos de Representantes no âmbito das Subprefeituras e dá outras providências.
- PROJETO DE LEI nº 359 de 1999. Dispõe sobre a criação do Conselhos de Representantes e dá outras providências.
- PROJETO DE LEI nº 369 de 1991. Dispõe sobre a criação, composição, competências e funcionamento dos Conselhos de Representantes e dá outras providências.
- PROJETO DE LEI nº 393 de 2016. Dispõe sobre a institucionalização, consolidação e organização da Política Municipal de Participação Social, bem como cria o Sistema Municipal de Participação Social.
- PROJETO DE LEI nº 431 de 1990. Dispõe sobre a composição do Conselhos de Representantes das Subprefeituras e dá outras providências.
- PROJETO DE LEI nº 45 de 1989. Divide o município de São Paulo em subprefeituras, cria os Conselho de Representantes da População e dá outras providências.
- PROJETO DE LEI nº 45 de 1989. Divide o Município de São Paulo em Subprefeituras, cria os Conselhos de Representantes da População e dá outras providências.
- PROJETO DE LEI nº 601/2015. Estabelece procedimentos para eleição direta para o cargo de subprefeito e dá outras providências
- PROJETO DE LEI nº 601/2015. Estabelece procedimentos para eleição direta para o cargo de Subprefeito e dá outras providências.
- PROJETO DE LEI nº 743 de 2003. Dispõe sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento do Conselho de Representantes e dá outras providências.
- PROJETO DE LEI nº 87 de 1998. Dispõe sobre a divisão do Município de São Paulo em Subprefeituras, cria os Conselhos de Representantes da População e dá outras providências.
- PROJETO DE LEI/IBEAC. Descentraliza a administração municipal, mediante a divisão do Município em distritos e [versa sobre] a criação de Conselho Distritais eleitos pela população local.

PROJETO DE RESOLUÇÃO nº 03-0002/2009. Câmara dos Vereadores de São Paulo. Dispõe sobre a criação da Frente Parlamentar Para Implantação do Conselho de Representantes da Cidade de São Paulo.

SUBSTITUTIVO nº 01 ao PROJETO DE LEI Nº 001/01. Vereador Eliseo Gabriel. Dispõe sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento do Conselho de Representantes e dá outras providências.

SUBSTITUTIVO nº 02 ao PROJETO DE LEI Nº 001/01. Lideranças partidárias (PC do B, PL, PDT, PSDB, PFL, PSB, PT, PMDB, PRONA, PPS, PTB, PP). Dispõe sobre a criação, composição, atribuições e funcionamento do Conselho de Representantes e dá outras providências.

ENTREVISTAS

- Concedidas ao autor
- Concedidas a terceiros

CONCEDIDAS AO AUTOR

CONCEIÇÃO, Antônia. Ex-Coordenadora dos Conselhos Participativos Municipais na Secretaria Municipal de Relação Governamentais. Entrevista concedida ao autor. Duração: 2h26min. Realizada em 10 junho de 2016.

CONSELHEIRA PENHA 1. Entrevista concedida ao autor. Duração: 1h09min. Realizada em 03 de junho de 2015

CONSELHEIRO BRASILÂNDIA 1. Entrevista concedida ao autor. Duração: 1h50min. Realizada em 03 de junho de 2015

INTERLOCUTOR LAPA. Entrevista concedida ao autor. Duração: 0h50min. Realizada em 26 de maio de 2015

INTERLOCUTOR VILA MARIANA. Entrevista concedida ao autor. Duração: sem registro. Sem data.

KAYANO, Jorge. Coordenador do Instituto Pólis. Entrevista concedida ao autor. Duração: 1h43min. Realizada em 19 de junho de 2016.

PERES, Úrsula. Ex-Secretária Adjunta de Planejamento, Orçamento e Gestão. Entrevista concedida ao autor e à Luciana Tatagiba. Duração: 1h16min. Realizada em 24 de maio de 2016.

PIRAGINO, Maurício. Coordenador do GT-Democracia Participativa da Rede Nossa São Paulo e Diretor da Escola de Governo de São Paulo. Entrevista concedida ao autor. Duração: Realizada em 28 de junho de 2016.

PÓLICE NETO, José. Vereador da cidade de São Paulo. Autor das emendas nsº 34 e 35 ao PL 237/2013 (Lei nº 15.764/2013). Entrevista concedida ao autor. Duração: 0h37min. Realizada em 05 de fevereiro de 2015

RODRIGUES, Julian. Ex-Coordenador dos Conselhos Participativos Municipais na Secretaria Municipal de Relação Governamentais. Entrevista concedida ao autor. Duração: 1h04min. Realizada em 15 de junho de 2016.

SÁNCHEZ, Felix. Ex-Coordenador do Orçamento Participativo na gestão Marta Suplicy (PT-2001-2004). Entrevista concedida ao autor. Duração: 1h31min. Realizada em 14 de maio de 2016.

CONCEDIDAS A TERCEIROS

- ANTÔNIO, João (Ex-secretário da SMRG); TEIXEIRA, Marco (Professor). **Entrevista concedida à Rádio CBN (Programa “Discuta São Paulo”)**. Duração: 13 min 24s. Realizada em 25/09/2013. Disponível em: http://download.sgr.globo.com/sgr-mp3/cbn/2013/noticias/discuta_130925.mp3
- FRANCO, Fernando Túlio Rocha. **Conversa com Fernando Túlio sobre eleições para o CMPU. Entrevista concedida ao site ObservaSP**. Realizada 03/03/2015. (Transcrita). Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/03/03/conversa-com-fernando-tulio-sobre-eleicoes-para-o-cmpu/>
- HADDAD, Fernando. **Entrevista concedida a Paulo Henrique Amorim**. Duração: 13min. 20s. Realizada em 07/01/2016. Disponível em: <https://soundcloud.com/conversa-afiada/paulo-henrique-amorim-entrevista-fernando-haddad>
- PIRAGINO, Maurício. **Entrevista concedida à Rádio CBN**. Duração: 10 min 55s. Realizada em 14 de julho de 2015. Disponível em: <http://cbn.globoradio.globo.com/programas/cbn-sao-paulo/2015/07/14/CIDADAOPRECISA-SE-APROXIMAR-MAIS-DAS-SUBPREFEITURAS.htm>
- PÓLICE NETO, José. **Entrevista ao portal iG**. Publicada em 06/08/2013. (Transcrita). Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2013-08-06/vereador-ameaca-ir-a-justica-para-garantir-poder-a-conselho-participativo-de-sp.html>
- SAMPAIO, Américo. **Eleição para subprefeitos em São Paulo quebra paradigmas. Entrevista concedida à Rádio CBN**. Realizada em 07/01/2016. Duração: 13 min 56s. Disponível em: <http://cbn.globoradio.globo.com/comentaristas/cidades-sustentaveis/2016/01/07/ELEICAO-DE-SUBPREFEITOS-EM-SAO-PAULO-QUEBRA-PARADIGMAS.htm>
- SANTOS, Luciano. **Entrevista concedida à Rádio Globo**. Duração: 4 min 18s. Realizada em 2008. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/audio/play/2626>.
- SPOSATI, Aldaíza. **A distritalização de São Paulo, segundo Aldaíza Sposati. Entrevista concedida a Bruno Pinheiro**. Realizada em 03/05/2015. (Transcrita). Disponível em: <http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-distritalizacao-de-sao-paulo-segundo-aldaiza-sposati>

NOTÍCIAS, JORNAIS E MÍDIAS

- AGÊNCIA ESTADO. **Eleição de Conselhos de São Paulo leva apenas 120 mil às urnas**. 09/12/2013. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2013-12-09/eleicao-de-conselhos-de-sao-paulo-leva-apenas-120-mil-as-urnas.html>
- AGÊNCIA ESTADO. **Haddad propõe eleição direta para escolha de subprefeitos**. 7/1/2016. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,haddad-propoe-eleicao-direta-para-subprefeitos-candidato-deve-ter-partido,10000006362>
- ANTUNES, Cristina. **Retrocesso na descentralização administrativa municipal**. Site da Escola de Governo de São Paulo. Sem data. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/222-retrocesso-descentralizacao>
- BLOG BRASILIANAS. **O maior conselho de participação popular foi criado**. 02/08/2013. Disponível em: advivo.com.br/blog/gustavo-belic-cherubine/o-maior-conselho-de-participacao-popular-foi-criado. Último acesso em 16/07/2016.

- BLOG DO LUIS NASSIF. **Começa a eleição do maior conselho do mundo.** 10/11/2013. Disponível em: <http://jornalggn.com.br/blog/gustavo-belic-cherubine/comeca-a-eleicao-do-maior-conselho-do-mundo>. Último acesso em 16/07/2016.
- CMSP. Câmara Municipal de São Paulo. **Executivo enviará PL sobre criação de conselho de representantes.** 19/03/2013. Disponível em: <http://www.camara.sp.gov.br/blog/executivo-enviara-pl-sobre-criacao-de-conselho-de-representantes/>.
- CPMPS. Coordenação da Política Municipal de Participação Social. **Política Municipal de Participação Social está aberta para consulta pública.** 30/08/2015. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/politica_municipal_de_participacao_social/noticias/?p=204346
- CPMPS. Coordenação da Política Municipal de Participação Social. **Proposta de Minuta da Política e do Sistema Municipal de Participação Social.** Disponível em: www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/upload/se/arquivos/Proposta%20de%20de%20minuta%20da%20politica.pdf.
- NAKASATO, Vanessa. **Divergências na base governista impedem votação de Conselho de Representantes.** Folha de São Paulo, 24/10/2003.
- DALLARI, DALMO. **Governo Municipal e cidadania.** Folha de São Paulo, 22/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/01/1732190-governo-municipal-e-cidadania.shtml>
- EG. Escola de Governo. **Debate sobre a implantação dos Conselhos de Representantes junto às Subprefeituras da Cidade de São Paulo.** 14/03/2013. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.org.br/agenda/2471-debate-sobre-a-implantacao-dos-conselhos-de-representantes-junto-as-subprefeituras-da-cidade-de-sao-paulo>
- EG. Escola de Governo. **O papel dos Conselhos de Representantes na reapropriação da cidade.** 2012. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.org.br/artigos/2236-o-papel-dos-conselhos-de-representantes-na-reapropriacao-da-cidadeq>
- FERNANDES, Gustavo Andrey; FERNANDES, Ivan Felipe. **Solução hoje, problema amanhã.** Folha de São Paulo, 22/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/01/1732188-solucao-de-hoje-problema-de-amanha.shtml>
- FOLHA DE SÃO PAULO, EDITORIAL. **Projeto irrefletido.** Folha de São Paulo, 21/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/01/1731760-projeto-irrefletido.shtml>
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Subprefeitos ou superzeladores?** 30/01/2012. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/17424>
- GOES. Airton. **Após 10 anos de cobranças, sociedade terá conselhos de representantes nas subprefeituras.** Escola de Governo de São Paulo. 02/08/2013. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.org.br/noticias/2774-apos-10-anos-de-cobrancas-sociedade-tera-conselhos-de-representantes-nas-subprefeituras>
- INSTITUTO PÓLIS. **Prefeitura se compromete a enviar novo projeto para criar conselhos de representantes.** 21/03/2103. Disponível em: <http://polis.org.br/noticias/prefeitura-se-compromete-a-enviar-novo-projeto-para-criar-conselhos-de-representantes/>
- KAYANO, Jorge. **Em defesa dos Conselhos de Representantes junto às Subprefeituras já!** Jornal do Transito. 2005. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/em-defesa-dos-conselhos-de-representantes-junto-as-subprefeituras-ja/>. Último acesso em 15/07/2016.
- MIGRA MUNDO, **Conselho Participativo Municipal de São Paulo e a representação migrante são tema de debate na USP,** 17/10/2014. Disponível em: <http://migramundo.com/conselho-participativo-municipal-e-a-representacao-migrante-sao-tema-de-debate-na-usp/>

- O ESTADO DE SÃO PAULO, EDITORIAL. **Haddad não tem jeito**. O Estado de São Paulo, 10/01/2016. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,haddad-nao-tem-jeito,10000006630>
- PIRAGINO, Maurício. **Os baderneiros da governança municipal em São Paulo**. Carta Maior, 11/10/2014. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Os-baderneiros-da-governanca-municipal-em-Sao-Paulo/4/31971> . Último acesso em 15/07/2016.
- PORTAL VERMELHO. **Dossiê denuncia retrocessos da gestão tucano-pefelista em SP**. 17/07/2006. Disponível em: http://www.vermelho.org.br/noticia_print.php?id_noticia=5268&id_secao=1. Último acesso em 16/07/2016.
- REDE BRASIL ATUAL. **São Paulo propõe descentralizar gestão com conselhos sociais nas subprefeituras**. 20/03/2013. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/03/subprefeituras-paulistanas-terao-participacao-popular>
- REDE BRASIL ATUAL. **Sem consultar movimento, Haddad convoca reunião com Passe Livre para terça-feira**. 14/06/2013. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/06/haddad-convoca-reuniao-com-passe-livre-e-alcmin-mantem-discurso-pro-repressao-3884.html> .Último acesso em 15/07/2016.
- RNSP. Rede Nossa São Paulo. **Compromisso assumido em evento público, nesta terça-feira (19/3), é alternativa para solucionar impasse gerado pela ação de inconstitucionalidade, que impede a instalação dos conselhos desde 2004**. 20/03/2013. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/26115>.
- RNSP. Rede Nossa São Paulo. **Conselho de Representantes nas Subprefeituras será tema de debate**. 01/03/2013. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/25228>
- RNSP. Rede Nossa São Paulo. **Sociedade cobra participação popular nas subprefeituras de São Paulo**. 18/03/2013. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/25974>
- RNSP. Rede Nossa São Paulo. **Subprefeituras terão conselhos participativos formados por representantes eleitos**. 06/06/2013. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/45134>
- SANTOS, Luciano; PIRAGINO, Maurício. **Conselho Participativo: mais democracia na cidade de SP**. Carta Capital, 05/02/2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/conselho-participativo-um-marco-democratico-na-cidade-de-sao-paulo-2241.html>. Último acesso em 15/07/2016.
- SEC. Secretaria Executiva de Comunicação da Prefeitura de São Paulo. **Conselho Participativo Municipal terá eleições diretas em todas as subprefeituras**. 01/08/2013. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=153514>. Último acesso em 15/07/2016.
- SEC. Secretaria Executiva de Comunicação da Prefeitura de São Paulo. **Prefeitura de São Paulo adere a programas que garantem participação popular**. 30/06/2014. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/3391#ad-image-0>
- SQSP. Sindicato dos Químicos São Paulo. **Conselho de Representantes: Participação popular incomoda tucanos**. 28/03/2005. Disponível em: <http://www.quimicosp.org.br/noticias/conselho-de-representantes-participacao-popular-incomoda-tucanos-250>. Último acesso em 16/07/2016.
- SUPLICY, Marta. **Democracia digital. Folha de São Paulo**, 15/01/2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/martasuplicy/2016/01/1729726-democracia-digital.shtml>

TEIXEIRA, Marco Antônio. **Eleição de subprefeitos poderá provocar situações nocivas.** O Estado de São Paulo, 07/01/2016. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,analise-eleicao-direta-para-subprefeitos-pode-provocar-situacoes-nocivas,10000006365>

VÍDEOS

VÍDEO. **Câmara recebe projeto que institui política de participação social no nível municipal.** TV Câmara de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NIZUV-zQSns&feature=youtu.be>

VÍDEO. **Debata sobre os Desafios da Participação na Cidade de São Paulo - A implantação dos Conselhos de Representantes CRs, junto às Subprefeituras.** Câmara Municipal de São Paulo, 2013 (19/03/2013). Disponível em: <http://camarasp.flashserverbr.com/22284>

VÍDEO. **O Conselho Participativo e seu papel na cidade de São Paulo.** Casa da Cidade, 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=e-g0nbBbpKo>

VÍDEO. **Reunião com a Frente de Trabalho de Implementação de Mecanismos pela Democracia Direta. Câmara Municipal de São Paulo, 2015 (14/05/2015).** Disponível em: <http://camarasp.flashserverbr.com/17615>

VÍDEO. **Reunião com a Frente Parlamentar de Implementação da Democracia Direta. Câmara Municipal de São Paulo, 2015 (16/04/2015).** Disponível em: <http://camarasp.flashserverbr.com/17257>

VÍDEO. **Reunião com o Fórum do Conselho Participativo.** Câmara Municipal de São Paulo, 2016 (02/06/2016). Disponível em: <http://camarasp.flashserverbr.com/21727>

ANEXOS**→ Relação de Anexos:**

Anexo I. População, número de vagas e de candidatos por distrito e por subprefeitura.

Anexo II. Evolução populacional na cidade de São Paulo.

Anexo III. Ranking IDH-M para as subprefeituras de São Paulo (Censo 2000).

Anexo IV. Projetos de Lei proposto para a regulamentação dos CRs apresentados à Câmara Municipal. Detalhamento.

Anexo V. Quantidade de Conselho apresentados pelos vereadores, e suas respectivas legendas partidárias, no processo de elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Anexo VI. Questionário do Survey aplicado aos Conselheiros Participativos Municipais (Gestão 2014-5).

Anexo VII. Vínculos associativos dos respondentes do survey

Anexo VIII. Planilha de recursos do Fundurb de 2014

Anexo I. População, número de vagas e de candidatos por distrito e por subprefeitura

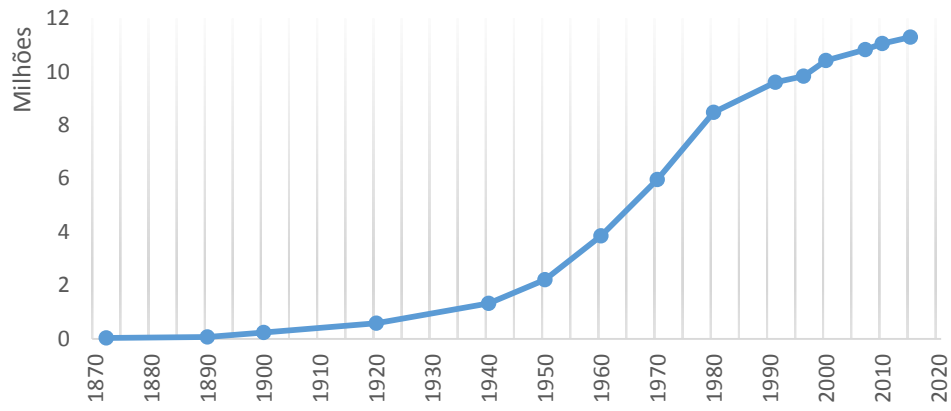
| Subprefeituras | Distritos | Área (Km²) | População (Censo 2010) | Nº Vagas | Nº de Candidatos | Nº de eleitos (primeira gestão) | Nº Cons. Extraor. (vagas/candidatos /eleitos) |
|--------------------------------|--------------------|--------------|------------------------|-----------|------------------|---------------------------------|---|
| Aricanduva/Carrão/Vila Formosa | Aricanduva | 6,6 | 89.622 | 9 | 20 | 9 | 1/- |
| | Carrão | 7,5 | 83.281 | 8 | 22 | 8 | |
| | Vila Formosa | 7,4 | 94.799 | 9 | 22 | 9 | |
| | Total | 21,5 | 267.702 | 26 | 64 | 26 | 0 |
| Butantã | Butantã | 12,5 | 54.196 | 5 | 21 | 5 | 1/1/1 |
| | Morumbi | 11,4 | 46.957 | 5 | 14 | 5 | |
| | Raposo Tavares | 12,6 | 100.164 | 10 | 22 | 10 | |
| | Pequeno | 9,7 | 118.459 | 12 | 20 | 12 | |
| | Vila Sônia | 9,9 | 108.441 | 11 | 24 | 11 | |
| | Total | 56,1 | 428.217 | 43 | 101 | 43 | 1 |
| Campo Limpo | Campo Limpo | 12,8 | 211.361 | 18 | 73 | 18 | 1/1/1 |
| | Capão Redondo | 13,6 | 268.729 | 22 | 61 | 22 | |
| | Vila Andrade | 10,3 | 127.015 | 11 | 9 | 9 | |
| | Total | 36,7 | 607.105 | 51 | 143 | 49 | 1 |
| Capela do Socorro | Cidade Dutra | 29,3 | 196.360 | 16 | 32 | 16 | 1/- |
| | Grajaú | 92 | 360.787 | 30 | 60 | 30 | |
| | Socorro | 12,90 | 37.783 | 5 | 6 | 5 | |
| | Total | 134,2 | 594.930 | 51 | 98 | 51 | 0 |
| Casa Verde | Cachoeirinha | 13,3 | 143.523 | 14 | 38 | 14 | 1/1/1 |
| | Casa Verde | 7,1 | 85.624 | 9 | 48 | 9 | |
| | Limão | 6,3 | 80.229 | 8 | 17 | 8 | |
| | Total | 26,7 | 309.376 | 31 | 103 | 31 | 1 |
| Cidade Ademar | Cidade Ademar | 12 | 266.681 | 27 | 48 | 27 | - |
| | Pedreira | 18,7 | 144.317 | 14 | 55 | 14 | |
| | Total | 30,7 | 410.998 | 41 | 103 | 41 | |
| Cidade Tiradentes | Cidade Tiradentes | 15 | 211.501 | 21 | 79 | 21 | - |
| | Total | 15 | 211.501 | 21 | 79 | 21 | 0 |
| Ermelino Matarazzo | Ermelino Matarazzo | 8,7 | 113.615 | 11 | 34 | 11 | 1/1/1 |
| | Ponte Rasa | 6,4 | 93.894 | 9 | 13 | 9 | |
| | Total | 15,1 | 207.509 | 20 | 47 | 20 | |
| Freguesia do Ó/Brasilândia | Brasilândia | 21 | 264.918 | 26 | 75 | 26 | 1/1/1 |
| | Freguesia do Ó | 10,5 | 142.327 | 14 | 26 | 14 | |
| | Total | 31,5 | 407.245 | 40 | 101 | 40 | |
| Guaianazes | Lajeado | 9,2 | 103.996 | 10 | 16 | 10 | - |
| | Guaianazes | 8,6 | 164.512 | 16 | 22 | 16 | |
| | Total | 17,8 | 268.508 | 26 | 38 | 26 | |
| Ipiranga | Cursino | 12,8 | 109.088 | 11 | 27 | 11 | 1/4/1 |
| | Ipiranga | 10,5 | 106.865 | 11 | 47 | 11 | |
| | Sacomã | 14,2 | 247.851 | 25 | 69 | 25 | |
| | Total | 37,5 | 463.804 | 47 | 143 | 47 | 1 |
| Itaim Paulista | Itaim Paulista | 12 | 224.074 | 22 | 87 | 22 | - |
| | Vila Curuçá | 9,7 | 149.053 | 15 | 54 | 15 | |
| | Total | 21,7 | 373.127 | 37 | 141 | 37 | |
| Itaquera | Cidade Líder | 10,2 | 126.597 | 12 | 26 | 12 | - |
| | Itaquera | 14,6 | 204.871 | 20 | 65 | 20 | |
| | José Bonifácio | 14,1 | 124.122 | 12 | 37 | 12 | |
| | Parque do Carmo | 15,4 | 68.258 | 7 | 23 | 7 | |
| | Total | 54,3 | 523.848 | 51 | 151 | 51 | |
| Jabaquara | Jabaquara | 14,1 | 223.780 | 22 | 61 | 22 | 1/1/1 |
| | Total | 14,1 | 223.780 | 22 | 61 | 22 | 1 |
| Jaçanã/Tremembé | Jaçanã | 7,8 | 94.609 | 9 | 31 | 9 | 1/1/1 |
| | Tremembé | 56,3 | 197.258 | 20 | 55 | 20 | |
| | Total | 64,1 | 291.867 | 29 | 86 | 29 | |
| Lapa | Barra Funda | 5,6 | 14.383 | 5 | 4 | 4 | 1/1/1 |
| | Jaguará | 4,6 | 24.895 | 5 | 4 | 4 | |
| | Jaguaré | 6,6 | 49.863 | 5 | 8 | 5 | |
| | Lapa | 10 | 65.739 | 7 | 24 | 7 | |
| | Perdizes | 6,10 | 111.161 | 11 | 11 | 11 | |
| | Vila Leopoldina | 7,2 | 39.485 | 5 | 9 | 5 | |
| | Total | 40,1 | 305.526 | 38 | 60 | 36 | |
| M'Boi Mirim | Jardim Ângela | 37,4 | 295.434 | 27 | 88 | 27 | - |
| | Jardim São Luís | 24,7 | 267.871 | 24 | 68 | 24 | |
| | Total | 62,1 | 563.305 | 51 | 156 | 51 | |
| Mooca | Água Rasa | 6,9 | 84.963 | 8 | 9 | 8 | 1/8/1 |
| | Belém | 6 | 45.057 | 5 | 11 | 5 | |
| | Brás | 3,5 | 29.265 | 5 | 8 | 5 | |

| | | | | | | | |
|-------------------------------|-------------------|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------|----------|
| | Mooca | 7,7 | 75.724 | 8 | 37 | 8 | 1 |
| | Pari | 2,9 | 17.299 | 5 | 7 | 5 | |
| | Tatuapé | 8,2 | 91.672 | 9 | 12 | 9 | |
| | Total | 35,2 | 343.980 | 40 | 84 | 40 | |
| Parelheiros | Marsilac | 200 | 8.258 | 5 | 8 | 5 | - |
| | Parelheiros | 153,5 | 131.183 | 14 | 48 | 14 | 0 |
| | Total | 353,5 | 139.441 | 19 | 56 | 19 | |
| Penha | Artur Alvim | 6,6 | 105.269 | 11 | 29 | 11 | 1/4/1 |
| | Cangaíba | 16 | 136.623 | 14 | 30 | 14 | |
| | Penha | 11,3 | 127.820 | 13 | 36 | 13 | |
| | Vila Matilde | 8,9 | 104.967 | 10 | 27 | 10 | |
| | Total | 42,8 | 474.659 | 48 | 122 | 48 | |
| Perus | Ananguera | 33,3 | 65.859 | 9 | 24 | 9 | - |
| | Perus | 23,9 | 80.187 | 10 | 38 | 10 | 0 |
| | Total | 57,2 | 164.046 | 19 | 62 | 19 | |
| Pinheiros | Alto de Pinheiros | 7,7 | 43.117 | 5 | 14 | 5 | 1/2/1 |
| | Itaim Bibi | 9,9 | 92.570 | 9 | 11 | 9 | |
| | Jardim Paulista | 6,1 | 88.692 | 9 | 5 | 5 | |
| | Pinheiros | 8 | 65.364 | 7 | 19 | 7 | |
| | Total | 31,7 | 289.743 | 30 | 49 | 26 | |
| Pirituba/ Jaraguá | Jaraguá | 27,6 | 184.818 | 18 | 43 | 18 | 1/1/1 |
| | Pirituba | 17,1 | 167.931 | 17 | 37 | 17 | |
| | São Domingos | 10 | 84.843 | 8 | 11 | 8 | |
| | Total | 54,7 | 437.592 | 43 | 91 | 43 | |
| Santana/ Tucuruvi | Mandaqui | 13,1 | 107.580 | 11 | 33 | 11 | 1/1/1 |
| | Santana | 12,6 | 118.797 | 12 | 33 | 12 | |
| | Tucuruvi | 9 | 98.438 | 10 | 36 | 10 | |
| | Total | 34,7 | 324.815 | 33 | 102 | 33 | |
| Santo Amaro | Campo Belo | 8,8 | 65.752 | 7 | 8 | 7 | 1/3/1 |
| | Campo Grande | 13,1 | 100.713 | 10 | 19 | 10 | |
| | Santo Amaro | 15,6 | 71.560 | 7 | 24 | 7 | |
| | Total | 37,5 | 238.025 | 24 | 51 | 24 | |
| São Mateus | Iguatemi | 19,6 | 127.662 | 13 | 37 | 13 | - |
| | São Rafael | 13 | 143.992 | 16 | 36 | 16 | |
| | São Mateus | 13,2 | 155.140 | 14 | 33 | 14 | |
| | Total | 45,8 | 426.794 | 43 | 106 | 43 | |
| São Miguel Paulista | São Miguel | 9,1 | 135.043 | 14 | 50 | 14 | - |
| | Jardim Helena | 7,5 | 92.081 | 9 | 27 | 9 | |
| | Vila Jacuí | 7,7 | 142.372 | 14 | 31 | 14 | |
| | Total | 24,3 | 369.496 | 37 | 108 | 37 | |
| Sapopemba | Sapopemba | 13,5 | 284.524 | 28 | 70 | 28 | - |
| | Total | 13,5 | 284.524 | 28 | 70 | 28 | 0 |
| Sé | Bela Vista | 2,6 | 69.460 | 7 | 13 | 7 | 2/11/2 |
| | Bom Retiro | 4 | 33.892 | 5 | 7 | 5 | |
| | Cambuci | 3,9 | 36.948 | 5 | 3 | 3 | |
| | Consolação | 3,7 | 57.365 | 6 | 14 | 6 | |
| | Liberdade | 3,7 | 69.092 | 7 | 9 | 7 | |
| | República | 2,3 | 56.981 | 6 | 5 | 5 | |
| | Santa Cecília | 3,9 | 83.717 | 8 | 7 | 7 | |
| | Sé | 2,1 | 23.651 | 5 | 22 | 5 | |
| | Total | 26,2 | 431.106 | 49 | 80 | 45 | |
| Vila Maria/ Vila Guilherme | Vila Guilherme | 6,9 | 54.331 | 5 | 7 | 5 | 1/1/1 |
| | Vila Maria | 11,8 | 113.463 | 11 | 36 | 11 | |
| | Vila Medeiros | 7,7 | 129.919 | 13 | 37 | 13 | |
| | Total | 26,4 | 297.713 | 29 | 80 | 29 | |
| Vila Mariana | Moema | 9 | 83.368 | 8 | 15 | 8 | 1/4/1 |
| | Saúde | 8,9 | 130.780 | 13 | 19 | 13 | |
| | Vila Mariana | 8,6 | 130.484 | 13 | 30 | 13 | |
| | Total | 26,5 | 344.632 | 34 | 64 | 34 | |
| Vila Prudente | São Lucas | 9,9 | 142.347 | 14 | 28 | 14 | 1/2/1 |
| | Vila Prudente | 9,9 | 104.242 | 10 | 30 | 10 | |
| | Total | 19,80 | 246.589 | 24 | 58 | 24 | |
| Totais Gerais | | - | - | 1.125 | 2.855 | 1.113 | |

Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir dos dados colhidos nas seguintes fontes:

1. http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demograficos/index.php?p=12758.
2. <http://conselhoparticipativo.prefeitura.sp.gov.br/2014/docs/relatoriofinaldeleitos-completo.pdf>
3. <https://www.imprensaoficial.com.br/Certificacao/GatewayCertificaPDF.aspx?notarizacaoID=9ed31558-e171-4467-84aa-3e1d1f90b9c6>

Anexo II. Evolução populacional na cidade de São Paulo.



Fonte 1: Sposati, 2001, p. 27, adaptado.

Fonte 2: Baeninger, 2011, p. 55, adaptado.

Anexo III. Ranking IDH-M para as subprefeituras de São Paulo (ano 2000)

| Posição | Subprefeituras | IDH-M | IL | IE | IR |
|---------|--------------------|-------|------|------|------|
| 1ª | Pinheiros | 0,91 | 0,88 | 0,95 | 0,89 |
| 2ª | Vila Mariana | 0,88 | 0,88 | 0,93 | 0,84 |
| 3ª | Lapa | 0,85 | 0,87 | 0,9 | 0,77 |
| 4ª | Santo Amaro | 0,85 | 0,85 | 0,91 | 0,77 |
| 5ª | Sé | 0,84 | 0,86 | 0,9 | 0,75 |
| 6ª | Santana | 0,81 | 0,84 | 0,87 | 0,69 |
| 7ª | Moóca | 0,8 | 0,83 | 0,87 | 0,71 |
| 8ª | Butantã | 0,79 | 0,81 | 0,86 | 0,67 |
| 9ª | Aricanduva | 0,76 | 0,82 | 0,83 | 0,62 |
| 10ª | Ipiranga | 0,76 | 0,79 | 0,84 | 0,64 |
| 11ª | Campo Limpo | 0,74 | 0,85 | 0,81 | 0,57 |
| 12ª | Vila Maria | 0,73 | 0,79 | 0,81 | 0,59 |
| 13ª | Ermelino Matarazzo | 0,73 | 0,81 | 0,81 | 0,57 |
| 14ª | Casa Verde | 0,73 | 0,78 | 0,82 | 0,58 |
| 15ª | Jabaquara | 0,73 | 0,7 | 0,84 | 0,63 |
| 16ª | Penha | 0,73 | 0,75 | 0,83 | 0,6 |
| 17ª | Pirituba | 0,71 | 0,74 | 0,81 | 0,56 |
| 18ª | Itaquera | 0,7 | 0,75 | 0,8 | 0,54 |
| 19ª | Freguesia do Ó | 0,7 | 0,74 | 0,8 | 0,55 |
| 20ª | Cidade Ademar | 0,69 | 0,77 | 0,79 | 0,52 |
| 21ª | Perus | 0,69 | 0,79 | 0,79 | 0,5 |
| 22ª | Sapopemba | 0,69 | 0,68 | 0,81 | 0,58 |
| 23ª | Guaianases | 0,68 | 0,8 | 0,77 | 0,48 |
| 24ª | Tremembé | 0,68 | 0,68 | 0,81 | 0,55 |
| 25ª | São Miguel | 0,68 | 0,75 | 0,79 | 0,51 |
| 26ª | Cidade Tiradentes | 0,68 | 0,74 | 0,8 | 0,48 |
| 27ª | São Mateus | 0,68 | 0,73 | 0,79 | 0,51 |
| 28ª | Itaim Paulista | 0,67 | 0,75 | 0,78 | 0,49 |
| 29ª | Socorro | 0,67 | 0,71 | 0,79 | 0,52 |
| 30ª | Parelheiros | 0,65 | 0,74 | 0,76 | 0,44 |
| 31ª | Jardim Ângela | 0,64 | 0,64 | 0,78 | 0,5 |
| | São Paulo | 0,74 | 0,78 | 0,83 | 0,61 |

Fonte: Pedroso (2003, p. 45-6). Observação: elaborada por Pedroso a partir dos dados do Censo Básico de 2000

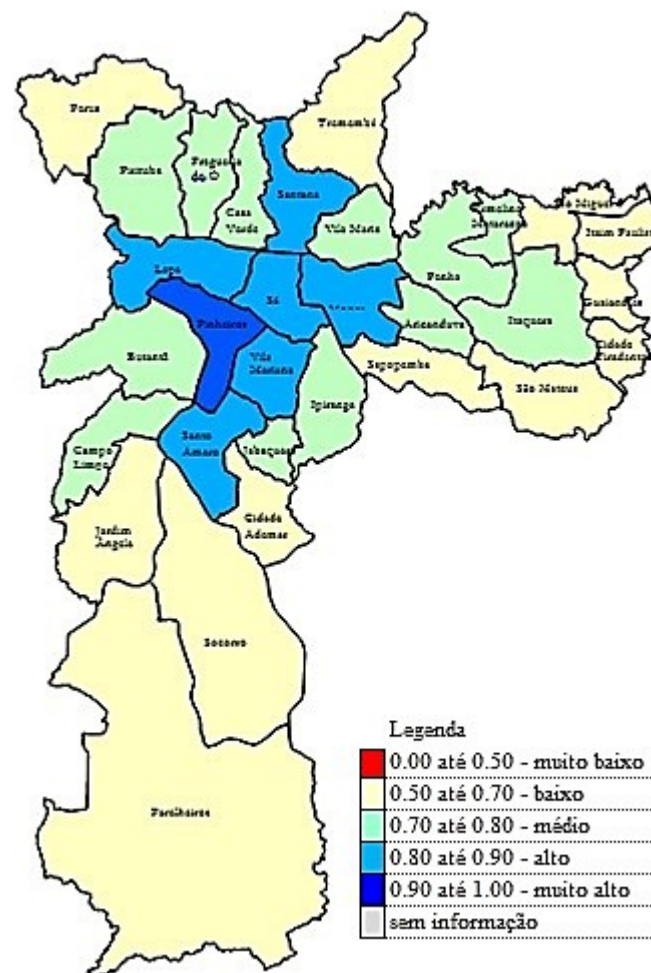
Legenda:

IDHM-M= Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IL = Índice de Longevidade

IE = Índice de Educação

IR = Índice de Renda



Fonte: Pedroso (2003, p. 46)

Anexo IV. Projetos de Lei proposto para a regulamentação dos CRs apresentados à Câmara Municipal. Detalhamento

| Qt. | PL/ Ano | Vereador(a) / Partido | O que o PL propõe/prevê? | | | | | Sobre o processo de escolha e/ou mandato do subprefeito | Câmara Técnica/ Assessoria |
|-----|----------------|--------------------------------|---|--|--|---|---|---|---|
| | | | Tempo do mandato | Composição | | | Forma de recrutamento | | |
| | | | | Nº de Membros | Requisitos para candidatura | Restrições/vedações para candidaturas | | | |
| 1 | PL 45 de 1989 | Walter Feldman e Outros (PSDB) | período correspondente e ao mandato do Prefeito (art. 4º) | 15 membros (art. 3º) | n/c | n/c | [...] Art. 3º - Os membros do Conselho de Representantes, com o título de Conselheiros, em número de 15, e seus respectivos suplentes, serão eleitos pelo voto direto e secreto dos eleitores regularmente inscritos na Zona Eleitoral da respectiva subprefeitura. | [...] Art. 5º - O subprefeito será indicado pelo Prefeito e por este nomeado, após aprovação pela maioria absoluta dos membros do Conselho de representantes; § 1º - Se a indicação do subprefeito for recusada pelo Conselho de Representantes por três vezes consecutivas o Prefeito poderá dissolvê-lo, convocando novas eleições no prazo máximo de 60 (sessenta) dias. § 2º - O subprefeito poderá ser exonerado pelo Prefeito que, de imediato, providenciará nova indicação ao Conselho de Representantes | [...] Art. 8º - A Comissão Técnica compete: I – assessorar o Subprefeito e o Conselho de Representantes, propiciando a integração dos órgãos setoriais da prefeitura com as atividades e programas da subprefeitura; II – fornecer as informações e os subsídios técnicos necessários à elaboração das prioridades orçamentárias de interesse das Subprefeituras III – elaborar estudos, projetos e pareceres, a pedido do Subprefeito ou do Conselho de Representantes, sobre assuntos de interesse da população local. |
| 2 | PL 232 de 1990 | Jucelino Silva Neto (PT) | n/c | 1 conselheiro para cada 2.000 (dois mil) munícipes que exercerem o voto e que pertençam ao distrito da subpref. (art. 3º) | n/c | [...] Art. 6º - Fica vedada a candidatura aos cargos de Conselheiros: I – funcionários públicos munícipes II – munícipes não residentes e domiciliados nos distritos correspondentes à sua subprefeitura III – menores de 18 (dezoito) anos | [...] Art. 3, § único. Os membros do Conselho de Representantes serão eleitos por escrutínio secreto e facultativo. | [...] Art. 9º - O subprefeito ficará obrigado a reunir-se com o Conselho de Representantes no mínimo 1 (uma) vez por mês § único – no caso de impossibilidade de reunir-se no sobredito prazo, poderá ele indicar um representante legal. | n/c |
| 3 | PL 431 de 1990 | Adriano Diogo (PT) | 2 anos (art. 3º) | no mínimo 10 membros e, no máximo, 30, sendo fixado levando-se em conta a proporcionalidade de 1 representante para cada 30 (trinta) mil habitantes (art. 2º, § 1º e 2º) | Art. 4º - Os membros dos Conselhos de Representantes das subprefeituras serão eleitos entre os eleitores, no gozo de seus direitos políticos, com mais de dezoito anos completos de idade e filiados em qualquer partido político registrado no tribunal regional eleitoral. § único – observar-se-á, no preenchimento das vagas do conselho, o coeficiente de proporcionalidade partidária expressa no processo de votação | n/c | [...] Art. 2º - Os membros dos conselhos de representantes serão eleitos através do voto direto dos eleitores alistados na base territorial da respectiva subprefeitura. [...] Art. 4º, § único – observar-se-á, no preenchimento das vagas do conselho, o coeficiente de proporcionalidade partidária expressa no processo de votação | [...] Art. 5º - Aos conselhos de representantes das subprefeituras compete I – elaborar lista triplíce, a ser encaminhada ao prefeito, para nomeação, dentre os listados, do respectivo subprefeito; [...] Art. 6º - Os indicados pelo Conselho de Representantes para comporem a lista triplíce, nos termos do inciso I do art. 5º desta lei serão obrigatoriamente membros do próprio conselho. § único – na elaboração da lista triplíce cada membro do conselho de representantes terá direito a apenas um voto. | n/c |
| 4 | PL 262 de 1991 | Luiz Carlos Moura (PCB) | 2 anos (art. 4º) | 55 membros (art. 1º) | n/c | [...] Art. 3º - Estão impedidos de se eleger para os Conselhos de Representantes I – ocupantes de cargos de confiança da administração direta e indireta do Município, Estado e União II – diretores de entidades parastatais vinculadas aos governos municipal, estadual e federal III – parlamentares federais, estaduais e municipais IV – pessoas cujo domicílio eleitoral esteja fora dos limites geográficos da subprefeitura | [...] Art. 2º - Os membros dos Conselhos de Representantes e seus respectivos suplentes, serão eleitos e indicados pelos partidos políticos com representação da Câmara Municipal de São Paulo, através de seus Diretórios zonais, em número igual ao do total de integrantes de cada bancada partidária. § 1º - Para indicar a sua representação, cada partido político com representação na Câmara Municipal, convocará, na forma da lei, reunião conjunta de seus Diretórios zonais, cuja jurisdição coincida total ou parcialmente com a jurisdição da subprefeitura. § 2º - Os membros dos Conselhos de Representantes e seus respectivos suplentes serão eleitos por voto secreto | n/c | n/c |
| 5 | PL 369 de 1991 | Ítalo Cardoso (PT) | 2 anos (art. 4º) | 1 para cada 20.000 (vinte mil) eleitores (art. 3º) | [...] Art. 2º, § 1º - Poderão ser candidatos ao conselho os cidadãos maiores de dezoito anos, com filiação partidária regular e domicílio eleitoral no município de São Paulo. | n/c | [...] Art. 2º - os membros do conselho de representantes serão eleitos através do voto direto dos eleitores alistados na base territorial da respectiva subprefeitura. § 2º - o voto para os membros do conselho de representantes é secreto e facultativo. | n/c | n/c |

| | | | | | | | | | |
|---|----------------|--------------------------|------------------------|----------------------------------|--|-----|--|--|---|
| 6 | PL 296 de 1992 | Chico Whitaker (PT) | 2 anos (art. 2º, § 1º) | 3 membros por distrito (art. 2º) | [...] Art. 2º, § 3º - poderão se candidatar ao cargo de conselheiros os eleitores no gozo dos seus direitos políticos e que não estejam exercendo cargo ou mandato eletivo § 4º - as candidaturas deverão ser registrada junto ao tribunal regional eleitoral pelos partidos políticos, observadas as normas eleitorais vigentes. | n/c | [...] Art. 2º - (...) eleitos por voto direto, secreto e obrigatório por cada distrito que compuser a subprefeitura respectiva. | n/c | Art. 15º - Lei Municipal estabelecerá o quadro de funcionários dos CRs, ficando este vinculado ao Poder Legislativo que cederá isonomicamente estes funcionários para compor o corpo de assessores dos CRs. § 1º - Fica vedada a criação de qualquer cargo de livre provimento ou de provimento em comissão no âmbito dos conselhos de representantes. § 2º - Fica autorizado o comissionamento de funcionários de outro poder para assessorar os conselheiros, até o limite de 1 para cada bancada com representação no conselho |
| 7 | PL 87 de 1998 | Nelson G. Proença (PPS) | 2 anos (art. 5º, § 2º) | 15 membros (art. 5º) | [...] Art 2º, § 2º - (...) cidadãos maiores de 18 anos, no pleno exercício de seus direitos políticos, inscritos em Zona eleitoral integrantes da subprefeitura | n/c | [...] Art. 5º - (...) eleitos, com os respectivos suplentes, pelo voto direto e secreto dos eleitores regularmente inscritos na Zona ou Zonas eleitorais que integram a subprefeitura. | [...] Art. 3º - O subprefeito será nomeado pelo prefeito, entre cidadãos maiores de 18 anos, no pleno exercício de seus direitos políticos após sua aprovação pela maioria dos membros do Conselho de Representantes. § 1º - Recusada a indicação do subprefeito pelo Conselho de Representantes, novo nome deverá ser apresentado em 15 (quinze) dias; se as indicações forem rejeitadas por três vezes consecutivas novas eleições no prazo máximo de 60 (sessenta) dias. § 2º - A qualquer tempo, o subprefeito poderá ser exonerado pelo prefeito que, de imediato, providenciará nova indicação ao conselho de representantes. § 3º - Enquanto não aprovado o nome do subprefeito, ou no caso de vacância do cargo, o prefeito indicará servidor municipal efetivo para responder pelo expediente da subprefeitura. § 4º - O prefeito não poderá deixar de indicar o subprefeito para a aprovação pelo conselho de representantes, sob pena de responsabilidade | [...] Art. 9º - Compete à Comissão Técnica a) assessorar o subprefeito e o conselho de representantes de forma a propiciar a integração dos órgãos setoriais da prefeitura, do Estado e da União aos interesses e programas da subprefeitura. b) fornecer as informações e os subsídios técnicos necessários à elaboração das prioridades orçamentárias de interesse da subprefeitura. c) elaborar estudos, projetos e pareceres, a pedido do subprefeito ou do conselho de representantes sobre assuntos de interesse da subprefeitura e da população local |
| 8 | PL 359 de 1999 | Ana Maria Quadros (PSDB) | 2 anos (art. 2º) | 7 membros (art. 2º) | Art. 1º - (...) cidadão maiores de 18 anos, residentes na jurisdição de cada Região administrativa há pelo menos 5 anos da data da eleição e no gozo de seus direitos políticos. | n/c | Art. 1º (...) eleitos pelo voto direto e secreto dos eleitores inscritos na Zona ou Zonas Eleitorais englobadas pela respectiva Região Administrativa (...) | n/c | Art. 5º - A administração regional disponibilizará, em suas dependências, os recursos materiais e humanos necessários para que o conselho possa desempenhar suas funções. |
| 9 | PL 170 de 1999 | Gilson Barreto (PSDB) | 2 anos (art. 13) | 15 membros (art. 9º) | [...] Art. 9º - (...) a) ser maior de 18 anos b) ser residente em um dos distritos que compõe a subprefeitura; c) estar no gozo de seus direitos políticos; d) que não esteja exercendo cargo de confiança no executivo ou legislativo ou mandato eletivo. e) que não esteja respondendo a processo civil ou criminal | n/c | [...] Art. 10º - Os conselheiros serão eleitos pelas entidades representativas existentes na jurisdição de cada subprefeitura. § único - entende-se como entidades representativas as sociedades de amigos de bairros, sociedades civis sem fins lucrativos, ordens, conselhos e associações de classe, com no mínimo 1 (um) ano de existência. Art. 11º - As eleições para a escolha dos membros dos conselhos de representantes serão realizadas nas sedes das subprefeituras, sob a responsabilidade do executivo municipal, e a fiscalização do ministério público | [...] Art. 4º - O prefeito encaminhará à Câmara Municipal, lista triplíce elaborada pelo conselho de representantes, contendo os nomes dos munícipes aptos a ocupar o cargo de subprefeito, que deverá ter os requisitos elencados nos incisos do parágrafo único do art. 9º desta lei. Art. 5º - a Câmara municipal de São Paulo, terá um prazo de 30 (trinta) dias úteis para aprovar um dos nomes constantes da lista triplíce. Art. 6º - Recusada a indicação do subprefeito pela Câmara Municipal de São Paulo, nova lista triplíce deverá ser apresentada em 10 (dez) dias úteis. § único - a indicação sendo rejeitada por 2 (duas) vezes, o prefeito procederá a escolha do subprefeito entre os nomes indicados na segunda lista. | n/c |

| | | | | | | | | | |
|----|----------------|-------------------------|--|--|---|---|---|--|--|
| 10 | PL 156 de 2000 | Aldaíza Sposati (PT) | 2 anos (art. 16) | 2 membros por distrito + 1 representante para cada 20.000 moradores (art. 15, § 1º) | [...] Art. 14, § 1º - poderão ser candidatos ao conselho os cidadãos maiores de 16 anos, filiados ou não a partidos políticos, com domicílio eleitoral em localidade do distrito correspondente ao Conselho pleiteado, desde que indicados por no mínimo 100 (cem) cidadãos domiciliados na mesma região administrativa. | Art. 14, § 2º - O candidato não poderá estar exercendo nenhum outro cargo público eletivo | [...] Art. 14 – Os membros do conselho de representantes serão eleitos através do voto direto, secreto e universal dos eleitores alistados nos distritos correspondentes a cada conselho (...) Art. 15 – Os eleitores do município terão direito de eleger no mínimo 2 (dois) representantes por distrito, independentemente do número de moradores. | n/c | Art. 13 – os recursos materiais e humanos necessários para o funcionamento do conselho de representantes serão cedidos pelo poder executivo municipal. |
| 11 | PL 01 de 2001 | Mesa da Câmara (vários) | 2 anos (art. 8º) | Composição: I - Conselheiros eleitos diretamente pela população: a) um representante de cada um dos Distritos Municipais compreendidos no território da Subprefeitura; b) um número igual de representantes do conjunto da Subprefeitura. II - Conselheiros eleitos pelos Conselhos existentes: a) um representante de cada Conselho Municipal existente no Município por determinação constitucional ou de Lei Federal, eleito cada um pelos membros do respectivo Conselho; b) um representante do conjunto de Conselhos Municipais existentes no Município por determinação de Lei municipal, eleito pelo conjunto dos membros desses Conselhos. § único - As vagas de representantes de Conselhos Municipais não serão ocupadas na falta de indicação de nomes pelos mesmos [...] (art. 7). | [...] Art. 13 – Os candidatos a Conselheiros Regionais deverão se inscrever junto à Comissão Eleitoral Municipal mediante comprovação de que são moradores no território da respectiva Subprefeitura. No caso de postularem a representação de um Distrito específico, deverão comprovar a resistência nesse particular Distrito, § 1º Além da comprovação de residência, serão requisitos para inscrever-se como candidato a Conselheiro Regional os mesmos vigentes para os cargos eletivos do Poder Legislativo e Executivo Municipais, excetuando aqueles relacionados à obrigatoriedade de filiação partidária, devendo os candidatos, ainda, ser indicados cumulativamente: I - por no mínimo uma associação com sede no município, legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano date a data de inscrição do candidato, comprovada pro registro em cartório, ou II - por no mínimo 100 cidadãos moradores do território da respectiva Subprefeitura, em lista assinada com a indicação do número do respectivo título de eleitor e endereço. | n/c | [...] Art. 7 - Cada Conselho de Representantes será composto de Conselheiros eleitos diretamente pela população moradora no território da Subprefeitura e de Conselheiros eleitos pelos Conselhos existentes no Município (...). § único - As vagas de representantes de Conselhos Municipais não serão ocupadas na falta de indicação de nomes pelos mesmos. [...] Art. 12 - As eleições de Conselheiros Regionais serão realizadas a cada dois anos, por voto facultativo, na mesma data prevista para a realização das eleições obrigatórias municipais e das eleições para a Assembleia Legislativa Estadual e Congresso Nacional. [...] Art. 21 - Serão considerados eleitos os candidatos de cada Distrito mais votados, e os candidatos mais votados para representantes da população de todo o território da Subprefeitura em um mero correspondente ao número de vagas para esse tipo de representação do respectivo Conselho de Representantes. § 1º - Os demais candidatos a representantes de Distritos e de representantes da população de todo o território da Subprefeitura não eleitos serão considerados suplentes dos eleitos, na ordem decrescente do número de votos por eles obtidos. § 2º Os suplentes dos representantes de Conselhos Municipais serão eleitos por seus pares quando da eleição dos respectivos titulares para os Conselhos de Representantes nos termos do art. 7º. [...] Art. 23 – Para votar em Conselheiros Regionais os eleitores que o desejarem comparecerão à Sala Especial de eleição dos Conselhos de Representantes, após terem votado na eleição municipal ou estadual e federal em curso, apresentando à verificação dos mesários da Sala Especial o comprovante de residência no território da subprefeitura e o comprovante de votação nessa eleição municipal ou estadual e federal, no verso do qual será anotado, pelos mesários da eleição dos Conselhos de Representantes, o exercício do voto para um Conselho de Representantes. | [...] Art. 33 - Os Conselhos de Representantes poderão votar moção de desconfiança contra os respectivos Subprefeitos, encaminhando-a de imediato, com sua fundamentação, ao Prefeito Municipal, que deverá justificar, em resposta dirigida ao Conselho que votou a moção, as razões das providências que tiver tomado em virtude da mesma. | n/c |
| 12 | PL 743 de 2003 | Eliseu Gabriel (PSB) | período coincidente com o mandato dos vereadores eleitos (art. 18) | 01 (um) representante para cada 15.000 (quinze mil) eleitores (art. 15) | n/c | n/c | [...] Art. 16º - As vagas para membros do Conselho de Representantes serão preenchidas pelos candidatos a vereador mais votados na última eleição e não eleitos, nas urnas eletrônicas das zonas eleitorais dos distritos que formarem a respectiva Subprefeitura. | n/c | n/c |

Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir dos projetos de lei.

Anexo V. Quantidade de Conselho apresentados pelos vereadores, e suas respectivas legendas partidárias, no processo de elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

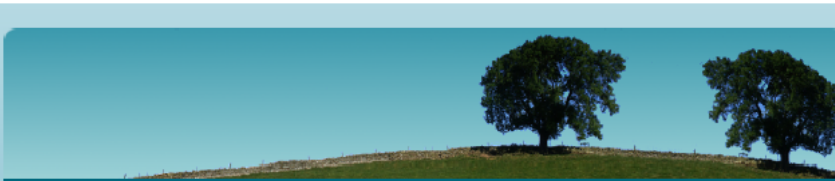
| Vereador | Partido | Qtdd de Conselhos Propostos Individualmente | Qtdd de Conselhos Propostos por partido |
|--|---------|---|---|
| Aldo Rebelo e Vital Nolasco | PC do B | 2 | 2 |
| Luiz Carlos Moura | PCB | 3 | 3 |
| Biro-Biro | PDS | 2 | 3 |
| Walteer Abrahão | PDS | 1 | |
| Julio Caligiuri Filho | PDT | 8 | 8 |
| Nelson Guerra | PFL | 1 | 3 |
| Aurelino Soares de Andrade | PFL | 1 | |
| Andrade Figueira | PFL | 1 | |
| Antônio Carlos Caruso | PMDB | 10 | 13 |
| José Guilherme Gianetti | PMDB | 2 | |
| Gilberto Nascimento | PMDB | 1 | |
| Walter Feldman | PSDB | 11 | 16 |
| Arnaldo de Abreu Madeira | PSDB | 2 | |
| Marcos Mendonça | PSDB | 1 | |
| Gilson Barreto | PSDB | 1 | |
| Éder Jofre | PSDB | 1 | |
| Adriano Diogo | PT | 3 | 27 |
| Adriano Diogo e Valfredo Ferreira | PT | 3 | |
| Chico Whitaker | PT | 3 | |
| Irede Cardoso | PT | 3 | |
| Terezinha Martins, Pedro Dallari e Henrique Pacheco | PT | 3 | |
| Henrique Pacheco | PT | 2 | |
| Maurício Faria | PT | 2 | |
| Arselino Tatto, Teresa Lajolo e Devanir Ribeiro | PT | 1 | |
| Devanir Ribeiro | PT | 1 | |
| Ítalo Cardoso | PT | 1 | |
| Jucelino Silva Neto | PT | 1 | |
| Pedro Dallari | PT | 1 | |
| Teresa Lajolo, Pedro Dallari, Tita Dias, Suplicy | PT | 1 | |
| Terezinha Martins, Teresa Lajolo e Jucelino Silva Neto | PT | 1 | |
| Teresa Lajolo | PT | 1 | |
| Albertino Nobre | PTB | 2 | 2 |
| Roberto Trípoli | PV | 1 | 1 |

Fonte: Calderón, 2000, p. 186, adaptado.

Obs 1: O levantamento foi realizado por Calderón nos Anais da Câmara Municipal de São Paulo;

Obs 2: O autor apresenta apenas a coluna de quantidade de propostas individuais; acrescentamos aqui a segunda coluna para agrupar as quantidades por partido.

Obs 3: Organizado por ordem alfabética das siglas partidárias



Pesquisa Unicamp

Questionário para Conselheiros Participativos Municipais

0% 100%

Parte 2: Perfil, vínculos associativos e experiência prévia

1. Durante os 2 anos (2012-2013) anteriores a sua posse no CPM, você participou de algum grupo ou organização? Poderia especificá-lo(s)? Favor digitar nas caixas de texto.

Não, não participei

Associações Comunitárias ou de moradores

Associações dos comerciários/Entidades patronais

Entidades Filantrópicas
(entidades voltadas ao trabalho de caridade; trabalho voluntário...)

Entidades religiosas
(grupos da igreja, pastorais, etc)

Movimentos Sociais

ONGs

Partido Político

Sindicatos

Outros:

2. Durante os 2 anos (2012-2013) anteriores a sua posse no CPM, você participou de outros espaços similares a ele, como os elencados abaixo? Poderia especificá-lo(s)?

Não, não participei

Audiências Públicas
(p. ex.: de planos diretores ou outras)

Conferências
(municipais, estaduais, nacionais)

Conselhos
(p. ex.: meio ambiente, saúde, habitação, etc)

Consultas Públicas

Orçamentos Participativos

Outros:

3. Quais outros tipos de atividades políticas que você mais participou no período anterior à posse no CPM? Escolha as 2 mais importantes para você.

3.1. Lugar

2º Lugar

3.1. Descreva a atividade política que você mais participou
[retorne à resposta "Escolher outra opção"](#)

4. Tendo por base o conjunto de respostas dado acima, como você avaliaria a intensidade de sua participação antes de atuar como conselheiro/a? Tenha por referência a frequência, isto é, a quantidade de tempo que dedicou.


5. Como você ficou sabendo da eleição para o CPM?

6. Quais os motivos que levaram você a candidatar-se ao CPM? Indique-os em ordem de importância.

1º motivo

2º motivo

6.1. Escreva quais os motivos te levaram a candidatar-se ao CPM
[retorne à resposta "Escolher outra opção"](#)



Pesquisa Unicamp

Questionário para Conselheiros Participativos Municipais

0% 100%

Parte 3: Práticas conselhistas: a relação dos conselheiros/as com a população e com a subprefeitura

1. Como você obteve as assinaturas necessárias para se candidatar ao CPM? Indique em ordem de importância.

- 1º lugar :
- 2º lugar :

1.1. Indique como obteve as assinaturas necessárias para candidatar-se ao CPM
(referente à opção "Escolher outra opção")

2. Quem são as pessoas que mais votaram em você?

- 1º lugar :
- 2º lugar :

2.1. Indique quem são as pessoas que você acredita que mais votaram em você?
(referente à opção "Escolher outra opção")

3. A favor de que grupo de pessoas ou entidades você trabalha como conselheiro/a?

3.1. Você se considera representante desse grupo de pessoas ou entidades?

Sim
 Não
 Não sei
 Não responder

3.2. Porque você se considera representante desse grupo de pessoas ou entidades?

3.3. Com que frequência e de que modo você estabelece algum tipo de contato com aqueles que considera seus representados?

| | Muito Frequentemente | Frequentemente | Às vezes | Raramente | Muito raramente | Sem resposta |
|--|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| • Intencionalmente e/ou propositalmente | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| • Ocasionalmente e/ ou involuntariamente | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

3.4. De acordo com suas respostas na questão anterior, se possível responda em quais locais e/ou espaços se dão estes contatos.

Intencionalmente e/ou propositalmente:

Ocasionalmente e/ ou involuntariamente:

4. Você já sentiu a necessidade de buscar algum tipo de apoio das pessoas que assinaram a lista de sua candidatura, dos eleitores ou dos municipais, para tomar alguma decisão dentro do CPM?

Sim
 Não
 Não sei/Não responder

Se desejar, comente aqui sua resposta:

5. Quem, ou quais, são suas referências quando você toma decisões durante as reuniões no CPM?

- 1º referência
- 2º referência

5.1. Indique suas referências
(referente à opção "Escolha outra opção")

6. Dentre as diversas funções do/a conselheiro/a, quais aquelas que você considera as mais importantes?

- 1º lugar
- 2º lugar
- 3º lugar

6.1. Indique aqui a função que considera importante:
(referente à opção "Escolher outra opção")

7. Quais os mecanismos e/ou recursos que seu Conselho dispõe para fazer prestação de contas à população local?

Não dispõe de nenhum mecanismo/recurso
 Materiais impressos (informativos, cartazes, folders, etc)

Blog
 Plenárias

- Site
 Página no Facebook
 Conta no Twitter
 Jornal
- Audiências Públicas
 Não sei/Não responder
 Outros:

7.1. Em sua opinião, estes mecanismos/recursos estão sendo utilizados de modo adequado?

8. Após sua posse como conselheiro/a, seus apoiadores e eleitores buscaram estabelecer algum tipo de contato com você?

- Sim
 Não
 Não responder

8.1 Se sim, poderia apontar abaixo os modos e 2 dos motivos mais importantes destes contatos?

(Deixe em branco as opções que não se aplicam ao seu caso)

| | 1º Motivo | 2º Motivo |
|--|----------------------|----------------------|
| Pessoalmente | <input type="text"/> | <input type="text"/> |
| Através da internet | <input type="text"/> | <input type="text"/> |
| Nas reuniões do CPM | <input type="text"/> | <input type="text"/> |
| Nas reuniões da associação/organização da qual participo | <input type="text"/> | <input type="text"/> |
| Outros modos | <input type="text"/> | <input type="text"/> |

9. Considerando que a maioria dos munícipes não participa das reuniões e demais atividades do CPM, em sua opinião, quais os motivos dessa não-participação?

- 1º Motivo:
 • 2º Motivo:

9.1. Quais os motivos da não-participação?

(referente à escolha do item "Escolha outra opção")

10. Quais as maiores dificuldades que você encontra para desempenhar adequadamente suas funções como conselheiro/a?

- Dificuldade 1:
 • Dificuldade 2:

10.1. Qual a dificuldade que você encontra para desempenhar suas funções como conselheiro/a?

(referente à escolha do item "Escolher outra opção")

11. Em sua opinião, a capacitação que os conselheiros tem recebido tem sido:

- Plenamente satisfatória

Se desejar, comente aqui sua resposta:

- Satisfatória
 Pouco satisfatória
 Insatisfatória
 Não sei/Não responder

12. Em sua avaliação, qual a real importância do CPM para a subprefeitura?

Se desejar, comente aqui sua resposta:

- Muito Alta
 Alta
 Média
 Baixa
 Muito baixa
 Sem nenhuma importância
 Não sei/Não responder

13. Por sua experiência até o momento, você acredita que existe a possibilidade de interferir de alguma maneira no funcionamento do governo local?

Se desejar, comente aqui sua resposta:

- Sim
 Não
 Talvez/Depende
 Não sei

14. Você poderia citar alguma deliberação efetiva (isto é, decidida e já implementada) do seu Conselho Participativo?

15. Fazendo um balanço, como você avaliaria:

Atribua: 1 para "Totalmente Insatisfatório" e 5 para "Totalmente Satisfatório"

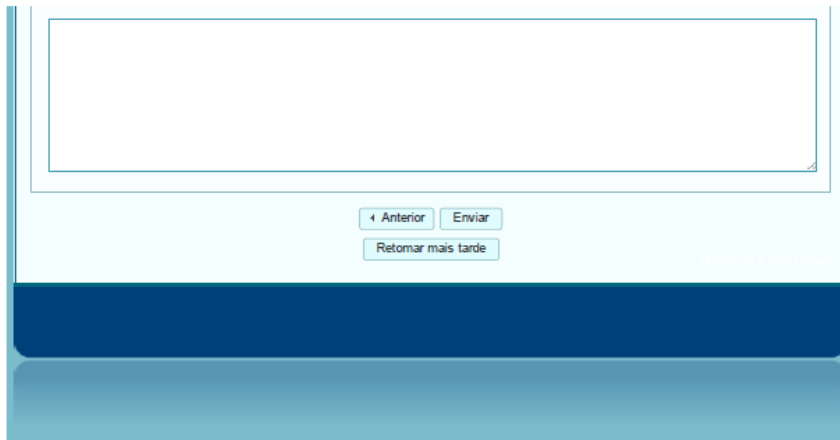
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| O desempenho do CPM de sua subprefeitura | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| A relação da subprefeitura com o CPM | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| A atuação dos conselheiros no geral | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| A sua atuação enquanto conselheiro | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

16. Após o término deste mandato, você pretende concorrer à reeleição para o CPM ou outro cargo eletivo (outros conselhos, vereador etc.), ou ainda atuar em outros espaços participativos?

Se desejar, comente aqui sua resposta:

- Sim
 Não
 Talvez/Depende
 Não sei

17. Para finalizar, reservamos este espaço livre. Nele você poderá registrar quaisquer informações complementares ou adicionais às suas respostas, de qualquer parte do questionário, ou utilizá-lo para registrar quaisquer impressões, sugestões ou críticas. Sinta-se à vontade!



The image shows a screenshot of a LimeSurvey online survey interface. At the top, there is a large, empty rectangular box for the question or response. Below this box, there are three buttons: "Anterior" (Previous), "Enviar" (Submit), and "Retomar mais tarde" (Resume later). The interface has a light blue background with a dark blue footer bar.

Fonte. Elaboração própria através da ferramenta *on-line Lime Survey*.
Disponível em: <https://www.limesurvey.org/>. Cf. Nota 4.

Anexo VII. Vínculos associativos dos respondentes do survey

| Identificação do respondente | Assoc. Comum. ou de moradores | Assoc. dos comerciantes/ Ent. Patronais | Entidades Filantrópicas | Entidades religiosas | Movimentos Sociais | ONGs | Outros | Partido Político | Sindicatos | Número de vínculos |
|------------------------------|-------------------------------|---|-------------------------|----------------------|--------------------|------|--------|------------------|------------|--------------------|
| 175 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | 8 |
| 14 | X | X | X | X | X | X | X | X | X | 8 |
| 201 | X | X | X | X | X | X | X | | | 7 |
| 221 | X | X | X | X | X | X | | X | | 7 |
| 155 | | | X | X | X | X | | X | X | 6 |
| 39 | X | | X | | | X | | X | X | 5 |
| 27 | X | X | X | X | X | | | | | 5 |
| 53 | X | | X | X | X | | | X | | 5 |
| 151 | X | | | X | X | | X | X | | 5 |
| 81 | X | | | X | | X | | X | X | 5 |
| 170 | X | X | X | | | X | | X | | 5 |
| 203 | X | | X | X | X | X | | | | 5 |
| 30 | X | | | X | X | | X | X | | 5 |
| 130 | X | | | X | X | X | | X | | 5 |
| 143 | X | | | X | X | | | X | X | 5 |
| 108 | X | | X | | X | | | X | X | 5 |
| 29 | X | | | X | X | | | X | | 4 |
| 228 | X | X | | X | X | | | | | 4 |
| 8 | X | | | X | X | | | X | | 4 |
| 50 | X | X | X | | | X | | | | 4 |
| 125 | X | | | X | X | | | X | | 4 |
| 51 | | | X | X | X | | | X | | 4 |
| 164 | X | | | | X | X | | X | | 4 |
| 80 | | | X | | X | X | | X | | 4 |
| 178 | X | | X | | X | | | X | | 4 |
| 87 | X | | | X | X | | | X | | 4 |
| 115 | X | | X | X | | | | X | | 4 |
| 190 | X | | | X | X | | | | | 3 |
| 166 | X | | | | | X | | X | | 3 |
| 56 | X | | | X | | | | X | | 3 |
| 75 | X | | X | | | X | | | | 3 |
| 66 | X | | | X | X | | | | | 3 |
| 49 | | | | X | X | | X | | | 3 |
| 148 | X | | | | X | | | X | | 3 |
| 84 | | | X | X | X | | | | | 3 |
| 161 | X | | X | | X | | | | | 3 |
| 44 | | | | X | X | | | X | | 3 |
| 171 | X | | X | | X | | | | | 3 |
| 92 | X | | | | | X | X | | | 3 |
| 184 | X | | | X | | | | X | | 3 |
| 96 | X | | | X | | | | X | | 3 |
| 210 | | | | X | X | X | | | | 3 |
| 103 | X | X | | | | | X | | | 3 |
| 28 | X | | | X | X | | | | | 3 |
| 106 | | | X | | X | X | | | | 3 |

| | | | | | | | | | | |
|-----|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 158 | | | | X | X | | | X | | 3 |
| 113 | X | | | X | X | | | | | 3 |
| 57 | X | | | X | | | X | | | 3 |
| 114 | X | | | X | X | | | | | 3 |
| 59 | | | | | | X | X | X | | 3 |
| 214 | | | X | | X | | X | X | | 3 |
| 176 | | | X | | X | | X | X | | 3 |
| 116 | | X | X | | X | | | | | 3 |
| 182 | | | | X | | | X | X | | 3 |
| 48 | X | | | | | | X | X | | 3 |
| 185 | | | | | X | | X | X | | 3 |
| 2 | X | X | | | X | | | | | 3 |
| 38 | X | | | | | | X | X | | 3 |
| 10 | | | | | | | X | X | X | 3 |
| 71 | X | X | | | X | | | | | 3 |
| 7 | X | | | | X | | X | | | 3 |
| 127 | | | | X | X | | X | | | 3 |
| 216 | | | X | | | X | | | | 2 |
| 202 | | X | | X | | | | | | 2 |
| 136 | | | | | | | X | X | | 2 |
| 218 | X | X | | | | | | | | 2 |
| 98 | | X | X | | | | | | | 2 |
| 157 | X | X | | | | | | | | 2 |
| 131 | | | | X | X | | | | | 2 |
| 21 | | X | X | | | | | | | 2 |
| 200 | | X | | | | X | | | | 2 |
| 159 | | X | X | | | | | | | 2 |
| 204 | X | | | X | | | | | | 2 |
| 54 | | | | X | | | X | | | 2 |
| 65 | X | | X | | | | | | | 2 |
| 46 | | | | X | X | | | | | 2 |
| 26 | | X | X | | | | | | | 2 |
| 89 | | | | X | | | X | | | 2 |
| 188 | | | | | | X | X | | | 2 |
| 91 | X | | | | X | | | | | 2 |
| 198 | | X | | | X | | | | | 2 |
| 73 | | | | X | | | X | | | 2 |
| 36 | | | | X | X | | | | | 2 |
| 174 | X | | X | | | | | | | 2 |
| 141 | X | | | | | | X | | | 2 |
| 31 | X | X | | | | | | | | 2 |
| 205 | X | | | | X | | | | | 2 |
| 94 | X | | | | X | | | | | 2 |
| 213 | | | | X | X | | | | | 2 |
| 63 | | | X | | | X | | | | 2 |
| 215 | | | X | X | | | | | | 2 |
| 180 | X | X | | | | | | | | 2 |
| 20 | | | X | X | | | | | | 2 |
| 129 | | | X | X | | | | | | 2 |
| 109 | X | | | | | | X | | | 2 |
| 227 | X | | | X | | | | | | 2 |
| 199 | | | | | | | X | | | 1 |
| 61 | | | | | X | | | | | 1 |
| 146 | X | | | | | | | | | 1 |
| | X | | | | | | | | | 1 |
| 195 | | | | | | | X | | | 1 |

| | | | | | | | | | | |
|------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|---|
| 110 | X | | | | | | | | | 1 |
| 99 | X | | | | | | | | | 1 |
| 23 | X | | | | | | | | | 1 |
| 149 | X | | | | | | | | | 1 |
| 163 | X | | | | | | | | | 1 |
| 193 | X | | | | | | | | | 1 |
| 85 | X | | | | | | | | | 1 |
| 197 | | | | | X | | | | | 1 |
| 86 | X | | | | | | | | | 1 |
| 76 | X | | | | | | | | | 1 |
| 168 | | | | | | | | X | | 1 |
| 145 | X | | | | | | | | | 1 |
| 15 | | | X | | | | | | | 1 |
| 147 | | | | | X | | | | | 1 |
| 117 | X | | | | | | | | | 1 |
| 217 | X | | | | | | | | | 1 |
| 172 | X | | | | | | | | | 1 |
| 41 | X | | | | | | | | | 1 |
| 173 | X | | | | | | | | | 1 |
| 194 | X | | | | | | | | | 1 |
| 226 | X | | | | | | | | | 1 |
| 196 | | | | X | | | | | | 1 |
| 67 | | | | | X | | | | | 1 |
| 132 | | | | | | X | | | | 1 |
| 124 | X | | | | | | | | | 1 |
| 135 | X | | | | | | | | | 1 |
| 70 | X | | | | | | | | | 1 |
| 140 | | | | X | | | | | | 1 |
| 179 | X | | | | | | | | | 1 |
| 102 | | | | | | X | | | | 1 |
| 126 | | | X | | | | | | | 1 |
| 209 | X | | | | | | | | | 1 |
| 181 | | | | X | | | | | | 1 |
| 211 | | | X | | | | | | | 1 |
| 16 | | | X | | | | | | | 1 |
| 78 | X | | | | | | | | | 1 |
| 128 | | | | | X | | | | | 1 |
| 150 | X | | | | | | | | | 1 |
| 13 | | | | | | X | | | | 1 |
| 105 | X | | | | | | | | | 1 |
| 3 | | | | | X | | | | | 1 |
| 223 | X | | | | | | | | | 1 |
| 97 | X | | | | | | | | | 1 |
| 192 | | | | X | | | | | | 1 |
| 119 | | | | X | | | | | | 1 |
| 1 | | | | | | | X | | | 1 |
| 120 | X | | | | | | | | | 1 |
| Total: 148 | 84 | 14 | 38 | 45 | 52 | 42 | 18 | 50 | 17 | |

Fonte: Elaboração própria. Elaborado a partir dos dados do survey. Cf. Anexo VI, Parte 2, questão 1.

Anexo VIII. Planilha de recursos do Fundurb de 2014

| U.O. | subprefeitura | Projeto/Atividade | sub ação ou especificação | endereço (local da ação) | valor da ação | valor FUNDURB | hipótese legal (art. 238 da L. 13.430/2002) | Valor Liberado FUNDURB |
|------|---------------------------|--|--|---|---------------|---------------|---|------------------------|
| SMSP | Aricanduva | Praça Francisco Mendes de Carvalho | Readequação de Praça | Av. Barreira Grande | 179.515,16 | 179.515,16 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 179.515,16 |
| SMSP | Aricanduva | Praça São Constantino | Readequação e Urbanização de praça Pública | Rua Pretória | 177.896,63 | 177.896,63 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 177.896,63 |
| SMSP | Aricanduva | Praça Jolo Giunti | Readequação de Praça | Rua Astarté | 178.634,82 | 178.634,82 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 178.634,82 |
| SMSP | Aricanduva | Readequação de Área Municipal | Melhoria de Bairro | Rua Alterna, Av. Miguel Bastos Soares, Av. Laro Xerfan | 115.643,35 | 115.643,35 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 115.643,35 |
| SMSP | Aricanduva | Readequação e Urbanização de Praça | Melhoria de Bairro | Praça Luis Garcia Pereira, entre as Ruas Régio Barros e Rua Frei Paulo Luig | 115.823,16 | 115.823,16 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 115.823,16 |
| SMSP | Aricanduva | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Praça Dr. Sampaio Vidal | 48.574,57 | 48.574,57 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 48.574,57 |
| SMSP | Aricanduva | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Av. Ciprano Rodrigues x Av. Vereador Emílio Meneghini e Rua Alvares Teixeira | 149.807,32 | 149.807,32 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 149.807,32 |
| SMSP | Aricanduva | Adequação de praça | Melhoria de Bairros | Rua Senador Henrique Novaes, 59 esquina com Rua França Meirelles | 99.629,24 | 99.629,24 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 99.629,24 |
| SMSP | Butantã | Obra parcial do Parque Linear e Praça Flora Rica | Melhoria de Bairro | Rua Corveta Camacá x Rua Pedrinhas | 2.022.390,18 | 1.650.000,00 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 1.650.000,00 |
| SMSP | Capela do Socorro | Execução de muro de contenção, escadaria de pedestres | Melhoria de Bairros | Rua Nira - Jd. Itaitiaia | 448.351,02 | 448.351,02 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 448.351,02 |
| SMSP | Capela do Socorro | Execução de Escadaria | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Rubens Montanaro de Borba x Rua José Andrade Patini | 202.691,40 | 202.691,40 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 202.691,40 |
| SMSP | Capela do Socorro | Adequação de Passeio | Acessibilidade em Passeios Públicos | Av. Frederico Rene de Jaegher, próximo a Rua Relva Velha | 498.403,70 | 498.403,70 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 498.403,70 |
| SMSP | Capela do Socorro | Adequação de Passeio | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Martin Cacha, 15 | 132.671,62 | 132.671,62 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 132.671,62 |
| SMSP | Capela do Socorro | Adequação de praça | Melhoria de Bairros | Rua Sérvix x Rua Juncal de Campo | 89.971,69 | 89.971,69 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 89.971,69 |
| SMSP | Capela do Socorro | Implantação de Espaço de Lazer | Melhoria de Bairros | Av. Atlanta, próximo ao nº2400 | 149.859,14 | 149.859,14 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 149.859,14 |
| SMSP | Capela do Socorro | Readequação e adequação de viela | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua José Quaresma Junior e Rua Pelagio Starbulov | 199.906,32 | 199.906,32 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 199.906,32 |
| SMSP | Capela do Socorro | Adequação de Acessibilidade em Passeio | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Catanuni | 249.318,37 | 249.318,37 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 249.318,37 |
| SMSP | Capela do Socorro | Execução parcial de guias e sarjeta | Melhoria de Bairros | Rua Rodrigues Alves, Boa Esperança, Pavão Dourado e Travessa Um | 349.933,03 | 349.933,03 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 349.933,03 |
| SMSP | Capela do Socorro | Adequação de Praça | Melhoria de Bairros | Rua Rio Paraiiba | 79.980,36 | 79.980,36 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 79.980,36 |
| SMSP | Cidade Ademar | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Rua Rodrigues de Medeiros, alt. Nº51 | 149.980,14 | 149.980,14 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 149.980,14 |
| SMSP | Cidade Ademar | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Rua Engº Flavio Costa, alt. Nº340 | 149.926,77 | 149.926,77 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 149.926,77 |
| SMSP | Cidade Ademar | Readequação de viela de pedestres | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Dr. Lauro Parente e Rua Bem. Dora de Vasconcelos | 299.939,52 | 299.939,52 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 299.939,52 |
| SMSP | Cidade Ademar | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Rua Robelia, alt. Nº 635 - Praça Diego Barros Costa | 69.998,54 | 69.998,54 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 69.998,54 |
| SMSP | Cidade Ademar | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Av. Marati, alt. Do nº 248 | 49.990,24 | 49.990,24 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 49.990,24 |
| SMSP | Cidade Ademar | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Rua Prof. Rodolfo de Freitas, 119 - Cid. Ademar | 49.994,06 | 49.994,06 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 49.994,06 |
| SMSP | Cidade Ademar | Readequação de praça | Melhoria de Bairros | Rua Acauanas e Rua Baunas | 99.991,51 | 99.991,51 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 99.991,51 |
| SMSP | Cidade Ademar | Readequação de praça | Melhoria de Bairros | Rua Baunas e Rua Cardoso de Melo Neto | 119.903,70 | 119.903,70 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 119.903,70 |
| SMSP | Cidade Ademar | Readequação de Vuela/Escadaria | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Giuliana e Rua Antonio Dias Adorno | 119.932,27 | 119.932,27 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 119.932,27 |
| SMSP | Cidade Tiradentes | Readequação de praça | Melhoria de Bairros | Rua José Ribeiro Carvalhais - Cid. Tiradentes | 164.023,63 | 164.023,63 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 164.023,63 |
| SMSP | Cidade Tiradentes | Readequação de área pública | Melhoria de Bairros | Rua Guilherme Todaro x Rua Rafael Della Monica | 172.129,43 | 172.129,43 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 172.129,43 |
| SMSP | Cidade Tiradentes | Readequação de área pública | Melhoria de Bairros | Rua Cachoeira Paulo Afonso, alt. Nº30 | 159.721,47 | 159.721,47 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 159.721,47 |
| SMSP | Cidade Tiradentes | Readequação de área pública | Melhoria de Bairros | Rua Nasser do Sol x estr. do Iguatemi | 154.531,55 | 154.531,55 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 154.531,55 |
| SMSP | Cidade Tiradentes | Readequação de área pública | Melhoria de Bairros | Rua Profeta Jeremias, nº50 - Cid. Tiradentes | 173.383,49 | 173.383,49 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 173.383,49 |
| SMSP | Cidade Tiradentes | Readequação de área pública | Melhoria de Bairros | Rua Manuel Gonçalves Bragança - Cid. Tiradentes | 149.796,44 | 149.796,44 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 149.796,44 |
| SMSP | Cidade Tiradentes | Readequação de praça | Melhoria de Bairros | Rua Amilcar Castelan | 149.849,70 | 149.849,70 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 149.849,70 |
| SMSP | Freguesia Brasília - ndia | Revitalização de Praça | Melhoria de Bairro | Rua José da Costa Gavião com Av. Inajar de Souza | 582.892,01 | 582.892,01 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 582.892,01 |
| SMSP | Freguesia Brasília - ndia | Adequação de Passeio | Acessibilidade em Passeios Públicos | Av. Deputado Cantídio Sampaio | 1.259.640,31 | 1.259.640,31 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 1.259.640,31 |
| SMSP | Guaiianazes | Implantação de equipamentos e adequação de espaço público | Melhoria de Bairro | Rua Barbalho Bezerra esq com Rua Pedro da Silveira - Jd. São Paulo | 172.146,99 | 172.146,99 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 172.146,99 |
| SMSP | Guaiianazes | Implantação de equipamentos e adequação de espaço público | Melhoria de Bairro | Rua Ipê Cacamba - Vila Nanci | 132.764,14 | 132.764,14 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 132.764,14 |
| SMSP | Guaiianazes | Implantação de equipamentos e adequação de espaço público | Melhoria de Bairro | Rua Marmelo, esquina com Rua Fartura - Jd. São Carlos | 109.661,67 | 109.661,67 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 109.661,67 |
| SMSP | Guaiianazes | Implantação de equipamentos e adequação de espaço público | Melhoria de Bairro | Rua Treze - Vila Geraldo | 194.964,46 | 194.964,46 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 194.964,46 |
| SMSP | Guaiianazes | Implantação de equipamentos e adequação de espaço público | Melhoria de Bairro | Rua Passagem Funda x Rua Luis de Souza - Jd. São Carlos | 39.744,04 | 39.744,04 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 39.744,04 |
| SMSP | Guaiianazes | Adequação de espaço Público de Lazer | Melhoria de Bairro | Rua Honório Alves, esquina com Rua Soberania Divina - Lajados | 193.171,58 | 193.171,58 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 193.171,58 |
| SMSP | Guaiianazes | Implantação de equipamentos Urbanos e adequação de espaço público de Lazer | Melhoria de Bairro | Área Pública na Rua Antonio Petrica - Vila Chabilândia | 44.238,48 | 44.238,48 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 44.238,48 |
| SMSP | Guaiianazes | Implantação de equipamentos e adequação de espaço público | Melhoria de Bairro | Praça Prof. João de Lima Paiva Filho - Rua Gaspar Aranha esq Com Rua Maestro Antonio Caparroz | 205.788,50 | 205.788,50 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 205.788,50 |
| SMSP | Guaiianazes | Requalificação de passarela da antiga estação ferroviária | Melhoria de Bairros | Rua Salvador Gianetti - Guaiianazes | 36.519,21 | 36.519,21 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 36.519,21 |

| | | | | | | | | |
|------|--------------------------|--|-------------------------------------|---|--------------|---|---|--------------|
| SMSP | Ipiranga | Readequação de passarela | Acessibilidade em Passeios Públicos | Complexo Viário Maria Maluf - Vila S ^o Estefano | 149.839,17 | 149.839,17 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 149.839,17 |
| SMSP | Itaim Paulista | Readequação de passarelas de pedestres | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Mandragoras, esq. R. Setença, R. Raymundo de Paula, Alt. Nº 358, 12 e 10, R. Mata Atlântica, 116, R. Jose Augusto Lobo, R. Bojoco, R. Travessa "F" da Fernão Fig. Lins, R. Benedito Raposo | 410.620,77 | 410.620,77 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 410.620,77 |
| SMSP | Itaim Paulista | Readequação de passarelas de pedestres | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua João Batista Maluf, R. Monte Camberela, R. Pontal do Rio Pardo, R. Francisco Alvarez Correia, R. Manoel Jose Vaz, R. Guarapiranga, R. Gabriel Ponc Lelo, R. Rio Pitanga, R. Estrada Dom João Nery, R. Carlos Carneiro de Souza, R. Aurora esq. Com R. das Flores | 473.646,35 | 473.646,35 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 473.646,35 |
| SMSP | Itaim Paulista | Readequação de passarelas de pedestres | Acessibilidade em Passeios Públicos | R. Mose José Pereira, Trav. Adam Drege, R. Adamus Dori; Trav. Henrique Morgam (viela 3); R. Itamerendiba x R. Tristão Achaival, R. Barra Taparra x R. Maria da Costa x R. 3; R. Luis de Brito Almeida x R. Diogo Martins Pacheco; R. Antonio Vieira de Brito x R. Luis de Brito Almeida; R. José Mattos x R. Luis de Brito Almeida; R. Luis de Brito Almeida; R. Mario San Marco; R. Domingos de Martins Pacheco | 595.877,75 | 595.877,75 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 595.877,75 |
| SMSP | Itaim Paulista | Readequação de passarelas de pedestres | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua ao Longo do Córrego Tijoco Preto, Alt. Nos n ^o s 12,476836,1385 | 171.887,68 | 171.887,68 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 171.887,68 |
| SMSP | Itaim Paulista | Readequação de passarelas de pedestres | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Orlando de Moraes Ferra, R. Jabutimanga, R. João Batista de Godoi | 213.904,72 | 213.904,72 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 213.904,72 |
| SMSP | Itaquera | Revitalização de Praça | Melhoria de Bairros | Av. Nagib Farah Maluf - Itaquera | 2.227.746,47 | 2.227.746,47 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 2.227.746,47 |
| SMSP | Jabaquara | Execução de cobertura de quadra de esportes | Melhoria de Bairros | Rua Filinto Eliseu - Jabaquara | 149.060,20 | 149.060,20 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 149.060,20 |
| SMSP | Jabaquara | Implantação de área de lazer | Melhoria de Bairros | Rua Marco Palmezzano e Rua George Ebers - Jabaquara | 160.729,46 | 160.729,46 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 160.729,46 |
| SMSP | Jabaquara | Instalação de equipamentos de ginástica | Melhoria de Bairros | Praça de Acácio Ramos - Av. George Corbisier x R. Taquacetuba - Jd. Oriental; Praça S ^o Adelaide - R. Lussavirva - Alt. Nº 518 - V. Guarani; Praça Nardino de Oliveira - R. Durval P. Ferreira, alt. nº 251 - Ld. Jabaquara; Praça José Luiz - R. Gel. Manuel Vargas - alt. nº 84 - Cidade Vargas; Praça Sem Nome - Av. Diederichsen x Av. Itatiaia - V. Guarani; Praça Antibes - Av. Eng ^o Armando de Arruda Pereira - alt. nº 5600 - V. Clara; Área Verde - Av. Dr. Hugo Boelch - alt. nº 500 - V. Guarani; Área Verde - R. das Rolinhas - alt. nº 461 - V. do Encontro; Área Verde/lazer - R. Constantino Cavali - alt. nº 287 - V. Clara; Área Verde/lazer - R. Prof. Carlos Rizzini - alt. nº 45 - Jd. Oriental; R. Nhândirobas com Canjeranas - Pq. Jabaquara | 120.000,00 | 120.000,00 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 120.000,00 |
| SMSP | Jabaquara | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Praça do Encontro - Jabaquara | 99.195,23 | 99.195,23 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 99.195,23 |
| SMSP | Jabaquara | Readequação de passeios com contenção de encosta | Melhoria de Bairros | Rua Jorge Duprat Figueiredo esq. Com Rua Damasceno | 436.346,30 | 436.346,30 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 436.346,30 |
| SMSP | Lapa | Projeto básico de intervenção em via pública | Melhoria de Bairros | Av. Presidente Altino, altura do nº 900 | 57.553,52 | 57.553,52 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 57.553,52 |
| SMSP | Lapa | Readequação de praça | Melhoria de Bairros | Praça Homero Silva | 449.996,02 | 449.996,02 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 449.996,02 |
| SMSP | M ^o Boi Mirim | Implantação de área de lazer | Melhoria de Bairros | Rua Pedro Aguilha Figueiro - Figueira Grande / Distrito do Jd. São Luiz | 365.559,59 | 365.559,59 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 365.559,59 |
| SMSP | M ^o Boi Mirim | Readequação de Área Municipal | Melhoria de Bairros | Rua Dr. Geraldo Cardoso de Melo Filho - Jangadeiro | 299.927,05 | 299.927,05 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 299.927,05 |
| SMSP | M ^o Boi Mirim | Readequação de Viela | Melhoria de Bairro | Rua João Damasceno esq. Com Rua André Brenha Ribeiro | 145.669,86 | 145.669,86 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 145.669,86 |
| SMSP | M ^o Boi Mirim | Reurbanização de áreas municipais | Melhoria de Bairro | Rua Benjamin Cosin - Jd. Vera Cruz/Jd. Angela | 727.919,33 | 727.919,33 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 727.919,33 |
| SMSP | M ^o Boi Mirim | Readequação de escadaria | Acessibilidade em Passeios Públicos | Travessa Amon esq. Com Rua Salgueiro do Campo | 45.788,83 | 45.788,83 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 45.788,83 |
| SMSP | M ^o Boi Mirim | Readequação de Viela | Melhoria de Bairro | Rua Apolônio de Tiana esq. Com Rua Oratório de Natal | 70.097,09 | 70.097,09 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 70.097,09 |
| SMSP | M ^o Boi Mirim | Adequação de passeio público e escadaria | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Maria José de Souza, 190 - Jd. São Luiz | 78.637,55 | 78.637,55 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 78.637,55 |
| SMSP | M ^o Boi Mirim | Readequação de Área pública | Melhoria de Bairros | Rua das Três Marias, 801 - Chacara Sta. Maria | 200.610,67 | 200.610,67 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 200.610,67 |
| SMSP | M ^o Boi Mirim | Readequação de escadaria | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Ribeiro dos Frades, 162B - Parapanema/Jd. Ângela | 67.296,36 | 67.296,36 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 67.296,36 |
| SMSP | M ^o Boi Mirim | Readequação de escadaria de pedestres | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Bocaina de Minas, 190 x Rua Santa Rita do Sapucaí, 284 - Vila Tupi | 119.997,16 | 119.997,16 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 119.997,16 |
| SMSP | M ^o Boi Mirim | Requalificação de praças e áreas ajardinadas | Melhoria de Bairro | Av. Fim de Semana x Rua Arquitecto Roberto Patrão de Assis, Rua Agostinho Fabre x Rua João Gomes; Rua Arquitecto Roberto Patrão de Assis x Rua Baltazar Carvalho; Rua Frei Luis Beltrão - Cotouto Promotor São Luis | 446.944,33 | 446.944,33 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 446.944,33 |
| SMSP | M ^o Boi Mirim | Readequação de escadaria | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Antonio da Cruz Messias esq. Com Rua Slaughter do Campo | 51.096,23 | 51.096,23 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 51.096,23 |
| SMSP | M ^o Boi Mirim | Readequação de escadaria | Acessibilidade em Passeios Públicos | Estrada do M ^o Boi Mirim - alt. Do n. 4005 - próximo a Rua Luiz Baldinato | 164.999,57 | 164.999,57 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 164.999,57 |
| SMSP | Parelheiros | Implantação de Guias, Sarjetas e Drenagem | Melhoria de Bairros | 1.199.170,72 | 1.199.170,72 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 1.199.170,72 | |
| SMSP | Parelheiros | Execução e implantação de guias e sarjetas | Melhoria de Bairros | Rua Sergio Ignácio Ferreira | 109.825,65 | 109.825,65 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 109.825,65 |
| SMSP | Parelheiros | Execução e implantação de guias, sarjetas e drenagem | Melhoria de Bairros | Rua Tomas Antonio da Silva Merelles Neto - Cid. Nova América | 321.102,23 | 321.102,23 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 321.102,23 |
| SMSP | Penha | Acessibilidade em passeios públicos | Adequação de passeio Público | Rua Japuni, Rua Jacuri, Rua Aricurama - A.E. Carvalho | 58.515,71 | 58.515,71 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 58.515,71 |
| SMSP | Penha | Melhoria de Bairro | Adequação de área municipal | Av. Emara Esquina com Rua Catende | 133.730,99 | 133.730,99 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 133.730,99 |
| SMSP | Penha | Acessibilidade em passeios públicos | Adequação de passeio Público | Rua Padre Francisco de Toledo, Alt. Nº 545 | 81.021,31 | 81.021,31 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 81.021,31 |
| SMSP | Penha | Acessibilidade em passeios públicos | Adequação de passeio Público | Rua Juritipiranga, Rua Aramanduaia e Rua Petimbuda | 111.040,18 | 111.040,18 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 111.040,18 |
| SMSP | Penha | Acessibilidade em passeios públicos | Adequação de passeio Público | Av. Antonio Estevão de Carvalho - Trecho entre Praça Guajara Mirim até a Av. Paraguaná Paulista | 143.928,34 | 143.928,34 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 143.928,34 |
| SMSP | Penha | Melhoria de Bairro | Adequação de área municipal | Rua Padre Francisco Ribeiro | 77.986,61 | 77.986,61 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 77.986,61 |
| SMSP | Penha | Praça Nossa Senhora da Guia | Readequação de Praça | Rua Sta Bertila, Av. Mendonça Drumond - Jd. Maringá | 75.553,21 | 75.553,21 | IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 75.553,21 |
| SMSP | Penha | Acessibilidade em passeios públicos | Adequação de passeio Público | Rua Itinguçu - trecho Rua Jaraúra até Rua Santo Henrique | 331.628,19 | 331.628,19 | III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 331.628,19 |

| | | | | | | | | |
|------|---------------------------|---|---|---|--------------|--------------|--|--------------|
| SMSP | Penha | Melhoria de Bairros | Adequação de área municipal | Rua João Batista Aranha esquina com Rua Dejanira | 74.362,10 | 74.362,10 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 74.362,10 |
| SMSP | Penha | Readequação de Área Municipal | Melhoria de Bairro | Rua Brook Taylor, Rua Rebelo da Silva - Jd. Nordeste | 75.930,04 | 75.930,04 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 75.930,04 |
| SMSP | Penha | Readequação de Área Pública | Melhoria de Bairro | Rua Dr. Orêncio Vidigal | 74.754,13 | 74.754,13 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 74.754,13 |
| SMSP | Penha | Readequação de Área Municipal | Melhoria de Bairro | Rua Durandé; Av. Águia de Haia - Artur Alvim | 75.462,75 | 75.462,75 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 75.462,75 |
| SMSP | Penha | Readequação de Área Municipal | Melhoria de Bairro | Rua José do Belmonte com Rua Paço do Lumiar | 76.035,69 | 76.035,69 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 76.035,69 |
| SMSP | Penha | Praça Alastair Quintas Gonçalves | Melhoria de Bairro | Rua Paratiba, Rua Ipamirim, Rua José Aloisio Brandão Vilela | 75.884,99 | 75.884,99 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 75.884,99 |
| SMSP | Penha | Praça Alto Domingos | Readequação de Praça | Rua Renato, travessia Luis Alfredo Gozzoli - Vila Ré | 75.040,51 | 75.040,51 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 75.040,51 |
| SMSP | Penha | Praça Erva de Passarinho | Readequação de Praça | Rua João do Carmo Ladêa, Rua Faustino Paganini - Cangaíba | 73.698,70 | 73.698,70 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 73.698,70 |
| SMSP | Penha | Praça Miguelopolis | Readequação de Praça | Rua Xique-Xique, Rua Majé, Rua Simonésia, Rua Vitória da Conquista - Cid. Patruca | 73.608,25 | 73.608,25 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 73.608,25 |
| SMSP | Penha | Praça Pedro Conde | Readequação de Praça | Rua Lisboa, Rua Francisco Lopes, Rua Nelson Madureira | 74.639,60 | 74.639,60 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 74.639,60 |
| SMSP | Penha | Melhoria de Bairros | Readequação de Praça | Rua Olga Artacho, Rua Juriti Piranga - Jd. Piratininga | 77.323,21 | 77.323,21 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 77.323,21 |
| SMSP | Penha | Praça Baixuta | Readequação de Praça | Rua Inácio Costa/ Rua Felipe Salomão/ Rua Belchior de Godoi | 75.688,89 | 75.688,89 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 75.688,89 |
| SMSP | Perus | Adequação de passeio público | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Mogeiro - trecho entre as Ruas Padre Manuel Campelo e Rua Padre Antonio Feijó | 198.955,57 | 198.955,57 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 198.955,57 |
| SMSP | Perus | Adequação de Praça | Melhoria de Praça | Praça Osvaldo de Oliveira - Rua Santa Ana esq. Com a Rua Marta | 57.670,65 | 57.670,65 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 57.670,65 |
| SMSP | Perus | Adequação de Passeio Público | Melhoria de Passeios Públicos | Rua Pavão, 36 A - Distrito Perus | 113.536,06 | 113.536,06 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 113.536,06 |
| SMSP | Perus | Adequação de Passeio Público | Melhoria de Passeios Públicos | Rua Mogeiro, 207 - Distrito Perus | 136.908,94 | 136.908,94 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 136.908,94 |
| SMSP | Perus | Readequação de passeios | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Presidente Vargas, nº 1 - Perus | 72.831,24 | 72.831,24 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 72.831,24 |
| SMSP | Perus | Readequação de passeios | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Tarcom, 315 - Perus | 83.417,10 | 83.417,10 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 83.417,10 |
| SMSP | Perus | Readequação de passeios | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Assis Brasil x Luiz Vaz de Camões, 36 | 46.582,36 | 46.582,36 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 46.582,36 |
| SMSP | Perus | Readequação de passeios | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Dalva de Oliveira, 82 | 77.273,85 | 77.273,85 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 77.273,85 |
| SMSP | Perus | Readequação de passeios | Acessibilidade em Passeios Públicos | Praça Vigiário João Gonçalves de Lima, nº 239 | 88.044,79 | 88.044,79 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 88.044,79 |
| SMSP | Pirituba/Jaraguá | Melhoria de Praça | Adequação de Espaço Público | Praça Luiz Gonzaga - entre a Rua Galvão Catunda Godim e a Rua Francisco Beltrão | 169.925,77 | 169.925,77 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 169.925,77 |
| SMSP | Santo Amaro | Adequação de Passeio | Acessibilidade em Passeios Públicos | Rua Mario Lopes Lelo e Rua Amador Bueno | 861.634,32 | 861.634,32 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 861.634,32 |
| SMSP | São Mateus | Plano Cicloviário - Trecho III - Distrito Jardim Helena | Requalificação do espaço urbano, melhorias de bairro e valorização do comércio local e da centralidade da região. | Av. Oliveira Freire e outras até Av. Kumaki Aoki | 6.397.089,56 | 5.792.089,56 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 5.792.089,56 |
| SMSP | São Mateus | Melhoria de Bairros | Readequação de Praça e área municipal | Rua João Carlos de Ferreira | 929.133,50 | 929.133,50 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 929.133,50 |
| SMSP | São Miguel | Plano Cicloviário - Trecho II - Pires do Rio | Requalificação do espaço urbano, melhorias de bairro e valorização do comércio local e da centralidade da região. | Av Pires do Rio com Rua Carbon, Avenida Nordeste com rua Cmbira e Av Marchal Tito no Distrito de São Miguel | 3.098.888,40 | 2.748.888,40 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 2.748.888,40 |
| SMSP | São Miguel | Readequação de praça | Melhoria de Bairros | Rua Dona Ana Flora Pinheiro de Souza, 76 - Vila Jacuí | 377.523,51 | 377.523,51 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 377.523,51 |
| SMSP | São Miguel | Adequação de espaço Público | Melhoria de Bairros | Rua Fruta do Paraíso e Rua Flor da Redenção | 309.744,78 | 309.744,78 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 309.744,78 |
| SMSP | São Miguel | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Praça Alberto Moreira - R. Cumaro e R. Abatinga | 59.251,07 | 59.251,07 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 59.251,07 |
| SMSP | São Miguel | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Rua José Martins Lisboa x R. Salsa Brava | 61.891,67 | 61.891,67 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 61.891,67 |
| SMSP | São Miguel | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Praça Comendador José Barbosa Lira - entre as Ruas João Felisberto Moreira x Rua Cristiano José Ferreira | 47.941,87 | 47.941,87 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 47.941,87 |
| SMSP | São Miguel | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Av. Inumaki Aoki - Jd. Helena | 64.038,18 | 64.038,18 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 64.038,18 |
| SMSP | São Miguel | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | R. Simão Rodrigues Moreira x R. Prof. Flaminio Favero - Vila Andraide | 178.630,02 | 178.630,02 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 178.630,02 |
| SMSP | São Miguel | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Praça Rainha das Avencas - Av. Imperador, s/nº | 135.190,02 | 135.190,02 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 135.190,02 |
| SMSP | São Miguel | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Praça Antonio Assis Pereira, R. Mohamed Ibrahim Saleh e R. Moacir Dantas Iupieuru | 223.171,51 | 223.171,51 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 223.171,51 |
| SMSP | São Miguel | Readequação de praça | Melhoria de Bairros | Praça Rua Driades esquina Rua Maria Santana - Jd. Casa Pintada | 328.523,51 | 328.523,51 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 328.523,51 |
| SMSP | Sé | Adequação de Passeio | Melhoria de Passeios Públicos | Rua Treze de Maio | 562.047,15 | 562.047,15 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 562.047,15 |
| SMSP | Sé | Adequação de Passeio Público | Melhoria de Passeios Públicos | Rua José Paulino | 556.447,23 | 556.447,23 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 556.447,23 |
| SMSP | Vila Maria/Vila Guilherme | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Praça Novo Mundo - Distrito Vila Maria | 309.601,81 | 309.601,81 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 309.601,81 |
| SMSP | Vila Maria/Vila Guilherme | Obras de Intervenção, Urbanização e Melhoria de Vias e Travessias | Melhoria de Bairros | Trav. Magnólia Amarela (Av. Mendes da Rocha); Trav. Edgar Adrian (Trav. Av. Mendes da Rocha, 517); Trav. Frei Antonio Sanctis (Trav. R. Crisiuma, 1149); Trav. Fievo (R. Benfica, 579); Av. Mendes da Rocha, 623 (Trav. Sem denominação); Trav. Diego Pontac (Trav. R. Itamonte, 1804); Via de Pedestre Flor do Sertão (Trav. R. Te Sotomano, 1291); Trav. Bernardino Mei (R. Anália Vieira, 1133); Trav. Andrea Mattoli (R. Benfica, 221); Trav. Amatura (Travessia Alvaro dos Santos, 512); Trav. Alvaro dos Santos, 76; Vela da Rua Cássio de Almeida, 296 | 716.677,50 | 716.677,50 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 716.677,50 |
| SMSP | Vila Maria/Vila Guilherme | Readequação de Praça | Melhoria de Bairros | Praça Jaguarima - Rua Piauí esq. Com Rua Esmeraldino Cavalcanti Torres | 279.456,74 | 279.456,74 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 279.456,74 |
| SMSP | Vila Mariana | Melhoria de Praça Pública | Melhoria de Bairros | Av. Santo Amaro esquina com Rua João Castaldi e Av. Cotovia | 412.446,65 | 412.446,65 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 412.446,65 |
| SMSP | Vila Mariana | Readequação e Revitalização de Praça | Melhoria de Bairros | Rua Machado de Assis x Rua Guimarães Passos | 242.627,04 | 242.627,04 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 242.627,04 |

| | | | | | | | | |
|------|-------------------------|---|-------------------------------------|--|--------------|--------------|--|--------------|
| SMSP | Vila Prudente/Sapopemba | Readequação de Praça | Readequação de Espaço Público | Praça Mendel Hirschfeld - Rua Luis Pereira da Silva esquina com Rua Otavio Alves Dunda | 104.883,69 | 104.883,69 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 104.883,69 |
| SMSP | Vila Prudente/Sapopemba | Adequação de Escadaria de Pedestres | Acessibilidade de Passeios Públicos | Rua Aureliano Mourão até a Rua André Farias | 149.999,53 | 149.999,53 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 149.999,53 |
| SMSP | Vila Prudente/Sapopemba | Readequação de Praça | Readequação de Espaço Público | Praça Dominginhos - Rua Guacumã Esq. Rua São Cirilo - VL. Califórnia | 194.419,97 | 194.419,97 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 194.419,97 |
| SMSP | Vila Prudente/Sapopemba | Centro de Bairro | Melhoria de Bairros | Av. Vila Ema, Rua Herwis, Rua Uhland e Rua Robério Dias | 30.449,80 | 30.449,80 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 30.449,80 |
| SMSP | Vila Prudente/Sapopemba | Readequação de passeio público | Melhoria de Bairros | Rua Costa Barros, entre a Rua Gaspar Viela na Rua Nelson Balbino | 69.306,56 | 69.306,56 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 69.306,56 |
| SMSP | Vila Prudente/Sapopemba | Criação de Centro de Bairro | Melhoria de Bairros | Rua Costa Barros, entre a Rua Gaspar Barreto e Rua Barão de Tramandai | 34.985,55 | 34.985,55 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 34.985,55 |
| SMSP | Vila Prudente/Sapopemba | Adequação de Passio | Acessibilidade de Passeios Públicos | Rua Robério Dias - Vila Ema | 111.607,80 | 111.607,80 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 111.607,80 |
| SMSP | Vila Prudente/Sapopemba | Readequação de Praça | Readequação de Espaço Público | Praça República Litwana - Av. Zelina - VL. Prudente | 127.364,64 | 127.364,64 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 127.364,64 |
| SMSP | Vila Prudente/Sapopemba | Readequação de escadaria | Melhoria de Bairro | Rua Rosa da China - Sapopemba | 44.610,92 | 44.610,92 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 44.610,92 |
| SMSP | Vila Prudente/Sapopemba | Readequação de Área pública | Melhoria de Bairro | Rua Giovanni Nasco e Rua Francisco Mignoni | 202.665,67 | 202.665,67 | IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; | 202.665,67 |
| SMSP | Vila Prudente/Sapopemba | Contenção de Encosta para Eliminação de Risco | Melhoria de Bairros | Rua Tulipa da Africa, prox. Ao nº280 - Sapopemba | 1.172.922,69 | 1.172.922,69 | III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento; | 1.172.922,69 |

Fonte: Obtido através da Lei de Acesso à Informação: Protocolo: 014796 aberto em 02/02/2016. Com esse Protocolo pode-se verificar a resposta ao pedido, na íntegra, através do Portal da Transparência da Prefeitura no link “Pedidos Respondidos”.