

O papel do Conselho Participativo Municipal na aplicação de recurso orçamentário suplementar: um estudo de caso na Subprefeitura Sé¹

The Role of the Municipal Participatory Council in the Allocation of Supplementary Budgetary Resources: A Case Study of the Sé Sub-Sub-Prefecture

Josefina Maria Pasquato

Graduada em Gestão de Políticas Públicas (USP) e em Comunicação Social/Jornalismo (Cásper Líbero). Pós-graduada em Marketing e Comunicação Integrada (Mackenzie) e discente no curso de Especialização em Políticas Públicas, ofertado pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (EGC/TCM-SP).

Dra. Antonia Conceição dos Santos

Professora e pesquisadora da EGC/TCM-SP.

E-mail: antonia.santos@tcmsp.tc.br

RESUMO

Este artigo versa sobre o papel do Conselho Participativo Municipal (CPM), tendo como objeto de pesquisa a atribuição do CPM da Subprefeitura Sé na aplicação de crédito adicional suplementar ao orçamento, disponibilizado pela Prefeitura de São Paulo no biênio 2022- 2024 e cancelado em 2025. Justifica-se o tema ante a relevância do CPM como canal de participação popular. Por meio de um estudo de caso, pretende-se fazer um estudo descritivo e exploratório, com consultas a fontes documentais e entrevistas.

Palavras-chave: *Crédito adicional suplementar, Subprefeitura Sé, Conselho Participativo Municipal, CPM.*

¹ Trata-se de Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Políticas Públicas aprovado pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas (TCM-SP).

ABSTRACT

This article discusses the role of the Municipal Participatory Council (CPM). The research focuses on the role of the CPM of the Sé Subprefecture in the application in supplementary budgetary funding provided by the City of São Paulo between 2022 and 2024 and canceled in 2025. This research is justified by the CPM's relevance as a channel for public participation. Through a case study, this descriptive and exploratory study will be conducted, including consultation of documentary sources and interviews.

Keywords: Supplemental budget credit, Sé Subprefecture, Municipal Participatory Council, CPM – MPC.

INTRODUÇÃO

Este artigo pretende abordar o papel dos Conselhos Participativos Municipais (CPMs) de São Paulo no manejo de recurso orçamentário repassado pela Prefeitura Municipal de São Paulo sob a forma de crédito adicional suplementar. O repasse de recursos foi anunciado pelo prefeito Ricardo Nunes durante cerimônia de posse dos conselheiros municipais eleitos para o biênio 2022-2024, em outubro de 2021. De acordo com a medida anunciada, cada uma das 32 subprefeituras do município receberia um crédito de R\$ 6 milhões, no total de R\$ 192 milhões, em 2022. O esquema se repetiria, com igual valor, em 2024. A novidade da medida está na gestão do recurso que ficou a cargo do CPM de cada subprefeitura.

Mesmo sem normatização, o crédito adicional suplementar foi liberado para execução de obra mediante indicação do CPM, aval da Coordenadoria de Projetos e Obras (CPO) da respectiva subprefeitura e aprovação da Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB). A partir daí, e considerando as atribuições legais dos CPMs, surge o problema de pesquisa: em relação à Subprefeitura Sé, qual foi de fato o papel do CPM no debate e indicação de obras/projetos a serem realizados com esse recurso? Em decorrência imediata, pode-se questionar também qual e como foi a atuação do CPM nas etapas de monitoramento e avaliação da(s) obra(s)/projeto(s) escolhidas(os).

O encerramento do repasse de recursos sem aviso prévio - ele não ocorrerá no biênio 2025-2026 - é um problema subsidiário e diferencia a situação de um biênio em relação ao outro: o CPM 2022-2024, em tese, seria fortalecido por meio da disponibilização de crédito adicional suplementar. Pode-se desenhar como hipótese que a falta de normativos para regulamentar e dar segurança à atuação do CPM inibiu a ação dos conselheiros em todas as etapas do processo - da pesquisa nos distritos, definição, execução, monitoramento até a avaliação da obra/projeto. A participação desorganizada dos conselheiros do biênio 2022-2024 teria tornado o papel do CPM irrelevante e, em consequência, levado ao fim do repasse.

O objetivo principal desta pesquisa é investigar o mecanismo de participação do CPM e aferir sua efetividade de atuação na gestão do crédito adicional suplementar - R\$ 6 milhões, em 2022, e mais R\$ 6 milhões, em 2024 - disponibilizado pela Prefeitura de São Paulo para aplicação em obra(s)/projeto(s) no limite territorial de cada subprefeitura. Conforme já foi dito, a medida foi encerrada para o biênio 2025-2026 o que está relacionado

ao objetivo secundário: apresentar uma linha do tempo explicativa reunindo as demandas pela continuidade dos repasses e os argumentos oferecidas pela Prefeitura Municipal de São Paulo para responder sobre a descontinuidade do repasse de recursos.

Justifica-se a relevância do tema proposto ante o papel de aliado da administração municipal que pode ser exercido pelo CPM na redução de desigualdades entre os distritos de uma mesma subprefeitura e entre as subprefeituras do município. Na medida em que os conselheiros do CPM foram eleitos e representam os territórios/distritos que compõem a subprefeitura, passam a ser um canal legítimo de participação popular e de implantação de políticas públicas. Ao destinar um recurso adicional de igual valor para todas as subprefeituras e não regulamentar o uso do recurso, legitimando a atuação do CPM, ocorre naturalmente a limitação da participação dos conselheiros e por extensão, da participação popular.

METODOLOGIA

A proposta é fazer um estudo descritivo e exploratório, por meio de um estudo de caso único com foco no CPM da Subprefeitura Sé e o recurso recebido da Prefeitura Municipal de São Paulo, um crédito adicional suplementar ao orçamento destinado à aplicação no território e sob gestão dos conselheiros eleitos para o biênio 2022-2024. Para realização desta tarefa, foram consultadas fontes documentais, como legislação e atas oficiais, e realizadas entrevistas exploratórias com atores que participaram das ações relacionadas ao tema. Adotou-se ainda a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município e os decretos de criação e atualização dos CPMs como fontes balizadoras.

A escolha da Subprefeitura Sé se deve aos contrastes existentes entre seus oito distritos e também entre a Subprefeitura Sé e as demais subprefeituras. Localizada na região central da capital paulista, conhecida como “centro velho”, a Subprefeitura Sé é servida de equipamentos públicos e privados de saúde, educação, cultura, moradia, transportes, saneamento, iluminação, segurança, comércio, bancos, e tem o maior orçamento entre as 32 subprefeituras - R\$ 137 milhões em 2025. É a mesma subprefeitura que abriga problemas desafiadores, entre eles a Cracolândia, violência contra a população LGBTQIAP+, a maior população em situação de rua da cidade (cerca de 11 mil pessoas) e acelerado processo de gentrificação.

Apesar de exibir questões complexas, o território da Subprefeitura Sé apresenta uma infraestrutura consolidada. Essa configuração espacial estruturada ajudou a definir a escolha da subprefeitura pois ao ter demandas básicas atendidas, ao contrário de outras subprefeituras, o estudo se deteve na atuação do CPM e na gestão do recurso orçamentário. O artigo detalha como ocorreu a condução desse processo e está dividido em cinco partes: seção 1, origem e evolução de conselhos e participação popular; seção 2, origem do CPM; seção 3, estudo de caso em si: o manejo do recurso no CPM da Subprefeitura Sé; seção 4, considerações finais; e seção 5, referências bibliográficas.

1 CONSELHOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Nesta primeira seção busca-se realizar um panorama histórico resumido sobre o surgimento e a atuação dos conselhos no Brasil e sua relação com a participação social. Assegurada na Constituição Federal de 1988, a participação social se remete a todas as esferas de governo: municipal, estadual e federal, e nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Dallari (2014) lembra que a ênfase na participação social está presente em vários artigos

da CF-88 além de estar explícita no parágrafo único do artigo 1º da Constituição, segundo o qual “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, e cita também os artigos 14, 29, 198 e 205, todos sobre participação social.

Se ganhou espaço e força institucional a partir da CF-88, o exercício da participação social começou antes. A Nova República, em 1985, e a Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987 sob a presidência de José Sarney, que assumiu o cargo após a trágica morte de Tancredo Neves, foram etapas consideradas precursoras. Albergaria (2025, p.48) relembra que foram 20 meses de “uma batalha campal no Congresso e a Constituição teve nove versões antes do texto definitivo”. E apesar de conter contradições, o texto constitucional também apresentou avanços como plebiscitos e referendos. “A pressão de movimentos sociais ajudou a Constituição a consolidar elementos democráticos”.

Em compêndio comemorativo aos 20 anos da “Constituição Cidadã”, Rocha (2008, p.133) resgata origens ainda mais antigas da participação social. A autora divide a história da participação popular em antes e durante a ditadura militar (1964-1985). Até o início dos anos 1960, ela identifica a existência de lutas populares, com destaque para movimentos de reforma agrária, moradia e pela redução da tarifa de transportes públicos. Durante o período de ditadura militar, a repressão violenta contra as mobilizações políticas e populares acabou com os canais de diálogo e os movimentos populares que resistiram foram atuar na semiclandestinidade, em especial entre os anos de 1968 a 1977.

1.1 RETOMADA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Ao longo dos anos 1980, a participação popular foi sendo retomada com mais força e novos movimentos surgindo, marcados por reivindicações urbanas, explica Rocha (2008, p.134), como educação, saúde, moradia, saneamento e transporte coletivo. Entre os novos atores da luta pela participação social, a autora destaca as Comunidades Eclesiais de Base, o movimento operário do ABC paulista, a UNE (refundada) e o surgimento da CUT e do MST. Por meio do movimento “Participação Popular na Constituinte” demandas da sociedade civil organizada foram incluídas na CF-88, além do estabelecimento dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal (Rocha, 2008, p.136):

A Constituição brasileira estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da Administração Pública, tais como: o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (Art. 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI); a gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (art.114, VI), e a proteção dos direitos da criança e do adolescente. (Rocha, 2008, p. 136)

Segundo Rocha (2008, p.138), fortalecida pela atuação do movimento sanitário, “a área da saúde foi a primeira a criar e a institucionalizar os mecanismos de participação popular por meio de conselhos e conferências”. A autora lembra que a “XIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, impulsionou o processo de descentralização das políticas de saúde, com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS)”. Conforme a organização maior ou menor de cada segmento, a intensidade de atuação da sociedade civil organizada, os recuos e avanços institucionais de acordo com governos menos ou mais progressistas, os conselhos passaram a se estruturar e a fazer parte da administração pública.

Diante das várias possibilidades, Dagnino (2004, p.102) aponta outra noção de participação da sociedade civil, nos anos 1990, ligada às reformas administrativas de caráter neoliberal: a “participação solidária”, relacionada ao voluntariado e à responsabilidade social de indivíduos e empresas em vez do “coletivo da participação social”. Ainda sobre possíveis arranjos entre participação social e conselhos, Cohn (2011, p.7) destaca a dificuldade para montar um quadro geral com os marcos da criação, composição e funcionamento dos conselhos, a partir dos anos 1990. A autora salienta algumas dificuldades: falta de informação, excesso de conselhos setoriais e especificidade das políticas setoriais.

O fato é que a partir de 1988 foram sendo criados conselhos de gestão setoriais não só no nível federal como nos níveis estaduais e municipais, o que certamente provocou a emergência de novos sujeitos sociais no cenário do processo de tomada de decisões. Vale perguntar-se, contudo, se é possível atribuir a esse fenômeno a promoção de um processo imediato de democratização da sociedade e do Estado na gestão das políticas públicas, sem problematizar essa relação, e a própria sociedade brasileira nos dias de hoje. (Cohn, 2011, p.14)

Mas, apesar das garantias institucionais que asseguram a legalidade da atuação de conselhos e da participação popular, além do avanço dos meios de comunicação, a consolidação de espaços para uma participação efetiva da sociedade civil - por meio dos mecanismos legítimos de participação popular - ainda são um desafio, sem omitir as evidentes conquistas. Antes de prosseguir para o próximo capítulo, cabe um aviso: este trabalho não pretende abordar o Orçamento Participativo (OP), mesmo sendo um relevante mecanismo de participação popular que opera em variadas áreas e níveis, e adotado com sucesso por algumas administrações municipais no Brasil.

2 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONSELHO EM SÃO PAULO

Nesta seção pretende-se abordar a origem, formação, estrutura e as principais funções dos Conselhos Participativos Municipais, com ênfase para a cidade de São Paulo. O Conselho Participativo Municipal (CPM) é um organismo relativamente jovem e pode ser entendido como um dos resultados do processo de redemocratização em busca de recuperar e ampliar a participação da sociedade civil nas decisões administrativas após 21 anos de ditadura militar. Na cidade de São Paulo foi criado pela Lei Orgânica do Município (LOM), em 1990, como Conselho de Representantes; passou por algumas alterações até ser regulamentado em 2013 como CPM, tal como permanece até os dias de hoje.

De acordo com Bronstein (2017, p.89), os conselhos municipais instituídos a partir da CF-88 são “estruturas acessórias integrantes do aparelho do Estado brasileiro, vinculados à gestão pública dos municípios”. E, conforme estabelecido na Constituição, os conselhos estão entre os mecanismos que pressupõem ampliar a participação popular (a exemplo dos comitês, conferências e audiências públicas), com atuação prevista para ocorrer nas etapas de elaboração, execução e fiscalização de políticas públicas. Busca-se, assim, a transparência nas ações do Estado, maior eficiência, menos desperdício. Ou seja, com a participação popular ampliada pretende-se melhorar o uso dos recursos públicos.

Na cidade de São Paulo, a tentativa de implementar este mecanismo de participação popular começou com a aprovação da Lei Orgânica Municipal (LOM), em abril de 1990, na gestão da prefeita Luiza Erundina (PT). A LOM é um ordenamento jurídico local de caráter constitucional e mandatório, alinhado com a CF-88 e com a Constituição Estadual. Lima (2017, p.6) explica que a Lei Orgânica estabeleceu a criação obrigatória de vários conselhos gestores ou setoriais, como de saúde, de educação, de assistência social. Também definiu a criação do Conselho de Representantes (CR) e das subprefeituras, ins-

tâncias locais que funcionariam como órgãos executores da administração, ajudando na descentralização.

2.1 LUTA PELO CONSELHO DE REPRESENTANTES E SUBPREFEITURAS

Apesar de ter o mesmo contexto democrático que os conselhos gestores/setoriais, o Conselho de Representantes não tinha amparo legal na CF-88. Além disso, era voltado para auxiliar na gestão e fiscalização das subprefeituras, ou seja, com base de atuação territorial e não setorial. Para Lima (2017, p.7), a Lei Orgânica visava integrar as duas pautas: descentralização territorial e participação popular. Mas o temor de vereadores de perder poder em seus redutos eleitorais e a baixa articulação política petista na gestão Erundina enterraram a criação das subprefeituras e do CR, que assim permaneceram nas duas gestões seguintes, Paulo Maluf (1992-1996) e Celso Pitta (1997-2000).

A eleição de Marta Suplicy (PT) resgatou o interesse por pautas de âmbito social e participação popular. Ao longo da gestão (2001-2004), a petista tentou aprovar a criação das subprefeituras e do Conselho de Representantes, mas frente à reação contrária do Legislativo optou por manter a governabilidade e aprovou apenas a criação das subprefeituras, em 2002. Na avaliação de Lima (2017, p.8), a medida resultou na “criação de um espaço participativo pela metade”, ou seja, “as subprefeituras descentralizaram administrativamente a prefeitura, mas sem o Conselho de Representantes, que teria feito a descentralização política”. O autor admite que os artigos 54 e 55 da LOM são de difícil aprovação no Legislativo:

Art. 54 - A cada área administrativa do Município, a ser definida em lei, corresponderá um Conselho de Representantes, cujos membros serão eleitos na forma estabelecida na referida legislação. Art. 55 - Aos Conselhos de Representantes compete, além do estabelecido em lei, as seguintes atribuições: I - participar, em nível local, do processo de Planejamento Municipal e em especial da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal bem como do Plano Diretor e das respectivas revisões; II - participar, em nível local, da fiscalização da execução do orçamento e dos demais atos da administração municipal; III – encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal, a respeito de questões relacionadas com o interesse da população local. (LOM, 1990)

Em julho de 2004, último ano da gestão Marta, o Conselho de Representantes foi regulamentado pela Lei 13.881, mas uma liminar do Tribunal de Justiça de São Paulo em ADIN da Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo impediu a aplicação e vigência da lei. A ação questionava a inconstitucionalidade dos artigos 54 e 55 e foi aplicada durante a gestão de José Serra (PSDB/2005-2006). Na gestão de Gilberto Kassab (PSD/2006-2012) houve a continuidade da batalha jurídica contra a validação do Conselho de Representantes e o esvaziamento dos canais de participação popular. A gestão de Fernando Haddad (PT/2013-2016) recuperou os mecanismos de participação da sociedade. (LIMA, 2017, p.9)

2.2 CRIAÇÃO DO CONSELHO PARTICIPATIVO MUNICIPAL

Já no primeiro ano de gestão, Haddad cria o Conselho Participativo Municipal (CPM), no âmbito das 32 subprefeituras, instituído pela Lei Municipal 15.764/2013 e regulamentado

pelo Decreto 54.156/2013. Durante o mandato, sofreu alterações destinadas a contemplar a paridade de gênero (Lei 15.946/2013 e Decreto 56.021/2015) e a população imigrante (Decreto 54.645/2013) na composição do conselho. Com a criação do CPM buscava-se assegurar a participação popular e, ainda que a criação dos Conselhos de Representantes estivesse suspensa e sob tramitação judicial por força da ADIN, o texto do decreto que criou o CPM evidencia que esta não é uma solução tida como definitiva (abaixo, grifo nosso):

Art. 2º Cada Subprefeitura deverá instalar o respectivo Conselho Participativo Municipal para atuação nos limites de seu território administrativo.

§ 1º O Conselho Participativo Municipal tem caráter eminentemente público e é organismo autônomo da sociedade civil, reconhecido pelo Poder Público Municipal como instância de representação da população de cada região da Cidade 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.

§ 2º O Conselho Participativo Municipal buscará articular-se com os demais conselhos municipais, conselhos gestores e fóruns criados pela legislação vigente, não os substituindo sob nenhuma hipótese.

§ 3º O Conselho Participativo Municipal **tem caráter transitório** e subsistirá até que o Conselho de Representantes de que tratam os artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município possa validamente existir e estar em funcionamento. (São Paulo – Município, 2013. Decreto 54.156/2013)

Na gestão de João Dória (PSDB/2017-2018) foi editado o Decreto 57.829/2017 que reduziu o número de representantes no CPM: alterou a proporção de participação anterior de um (1) conselheiro para cada 10.000 moradores no território da subprefeitura para um (1) conselheiro a cada 30.000 moradores. O decreto também determinou o número máximo de 41 conselheiros por CPM e manteve o mínimo de cinco (5) conselheiros por distrito. Em 2019, na gestão de Bruno Covas (PSDB/2018-2021), o Decreto 59.023/2019 alterou de novo a proporção do número de conselheiros no CPM, elevando para um (1) conselheiro a cada 25 mil habitantes por distrito que compõe a subprefeitura.

O CPM é um órgão autônomo, reconhecido pelo poder público, composto por membros da sociedade civil escolhidos em eleições diretas regionais (Secretaria da Casa Civil, 2022a). O mandato é de dois anos, assegurada uma única reeleição consecutiva, e se inicia após a posse. São 569 cadeiras nas 32 subprefeituras, incluindo 38 representantes para a Cadeira Extraordinária para Imigrantes. Do total de vagas, 50% devem ser preenchidas por mulheres. Basicamente, a função do CPM é fiscalizar as ações e gastos públicos, além de apresentar demandas, necessidades e prioridades na área de sua abrangência. Está prevista a articulação com conselhos gestores/setoriais e fóruns criados pela legislação vigente.

Com a morte de Covas, em maio de 2021, quatro meses após tomar posse no segundo mandato, o então vice Ricardo Nunes (PMDB) deixa a interinidade do cargo e assume a Prefeitura de fato. Ao final do mandato, é reeleito (2025-2028). Em setembro de 2022, Nunes participou da cerimônia de posse dos conselheiros participativos municipais para o biênio 2022-2024, e anunciou a liberação de R\$ 6 milhões para cada subprefeitura alocar em obras de zeladoria no respectivo território e sob indicação dos CPMs. Nunes repete a medida em 2023. A iniciativa inédita, sem amparo institucional, foi um ato pessoal de Nunes, vista como uma forma de valorizar os CPMs. Em 2025, a medida foi cancelada sem explicações.

2.3 A “SANFONA” DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

O documento “Diretrizes do Plano de Governo Ricardo Nunes 2025-2028” (Poder 360, 2024) apresentado na campanha eleitoral para a reeleição, em 2024, ao longo de 35 páginas, não menciona os termos “CPM”, “Conselho Participativo Municipal” e “participativo”. O termo “subprefeituras” é mencionado três vezes; o termo “conselho” é mencionado quatro vezes; o termo “participação” é mencionado 19 vezes; e o termo “municipal” é mencionado 38 vezes. As palavras listadas neste parágrafo como termos que foram mencionados no documento sobre o plano de governo não foram no contexto relacionado à atuação do CPM nem de participação popular por meio do CPM.

Assim, a breve análise sobre o histórico da participação popular e suas instâncias participativas no município de São Paulo pode ser caracterizada como uma “sanfona da participação”. A expressão cunhada por Avritzer (2004) é citada por Coelho (2020, p.258) para explicar os momentos de avanço e de recuo em relação à participação da sociedade civil. Recuperando o conceito, CPM é uma ferramenta de constituição para a administração pública descentralizada e participativa. Mas, seja na ditadura, antes ou depois dela, a participação efetiva da sociedade organizada ocorreu sem garantias, mesmo quando existia amparo institucional. Segundo Coelho (2020, p.261), citando Avritzer (2004):

Jogando mais luz sobre os papéis das gestões municipais nessa dinâmica, asseveram, em mais de uma passagem, que o movimento da “sanfona” é influenciado em grande medida pelas ações tomadas por elas: “os seus momentos de expansão e contração são definidos em grande parte pelo sistema político” (ibidem, p. 47); “o momento de retração da sanfona participativa tem no Estado o seu componente principal” (ibidem, p. 51). Na verdade, conforme salientam, nos momentos de ampliação da participação existiria um fenômeno de retroalimentação entre as demandas dos movimentos sociais e das associações civis e as ações do poder público. Nas palavras dos autores, “os momentos de expansão da sanfona foram aqueles nos quais o núcleo se expandiu à medida que algumas das suas reivindicações foram institucionalizadas” (Avritzer, 2004 citado por Coelho, 2020, p.261)

3 O PAPEL DO CPM DA SUB SÉ NA APLICAÇÃO DO RECURSO

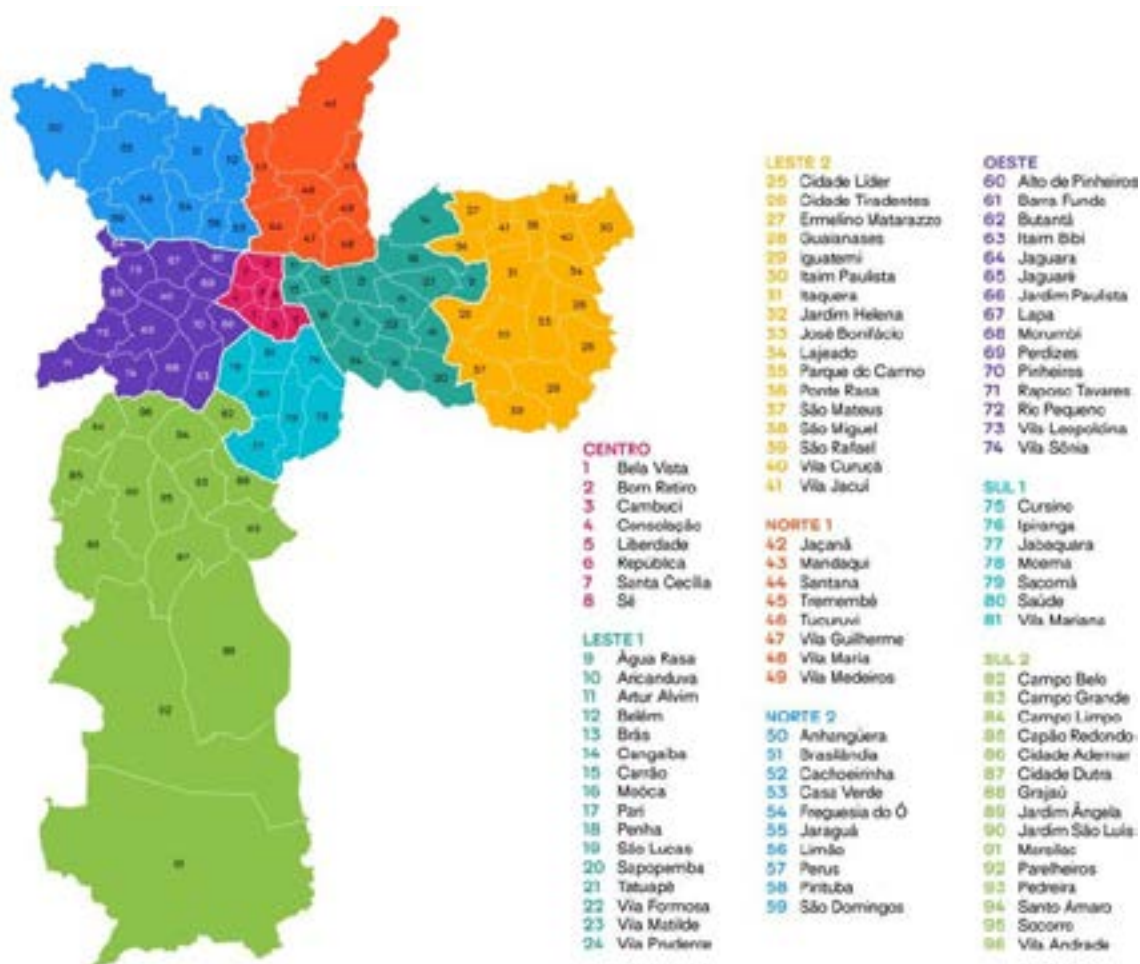
Nos tópicos anteriores buscamos destacar a relevância da participação popular e o papel dos Conselhos Participativos Municipais (CPMs) como seu canal legítimo de ação. Por meio de um histórico resumido, dado que não é este o objeto deste estudo, buscamos contextualizar os momentos de avanço e de recuo no âmbito da participação social que ocorreram em períodos antes da ditadura, durante, e depois, na redemocratização, chegando aos dias atuais. Nesta seção, pretende-se fazer o estudo de caso em si, abordando a atuação do CPM da Subprefeitura Sé na gestão de um crédito adicional suplementar ao orçamento anual em duas parcelas, cada uma no valor de R\$ 6 milhões.

3.1 A SUBPREFEITURA SÉ, CENÁRIO DO ESTUDO DE CASO

A ideia da descentralização administrativa e territorial da Prefeitura de São Paulo começou a ser debatida durante a gestão de Luiza Erundina (PT/1989-1992), mas acabou sendo efetivada, ainda que parcialmente, na gestão da prefeita Marta Suplicy (PT/2001-

2004). Por meio da Lei 13.399/2002 foram criadas a Secretaria de Coordenação das Subprefeituras e 32 subprefeituras, entre elas a Subprefeitura Sé, em substituição às Administrações Regionais, órgãos criados em 1973 e em vigor desde então. Localizada na região central da cidade de São Paulo, a Subprefeitura Sé é composta por oito distritos: Bom Retiro, Santa Cecília, Consolação, Bela Vista, República, Liberdade, Cambuci e Sé.

Figura 1 - Mapa dos Distritos de São Paulo



Fonte: Mapa da Desigualdade 2024, Rede Nossa São Paulo

Única subprefeitura localizada na região central, a Subprefeitura Sé tem uma extensão de 26,2 km² e sua população residente é de cerca de 431 mil habitantes, de acordo com dados apresentados no site oficial da Prefeitura de São Paulo. A Subprefeitura Sé tem, historicamente, o maior orçamento entre as 32 subprefeituras. O orçamento municipal de 2025 é de R\$ 125,6 bilhões e da parte destinada às subprefeituras, a maior fatia é da Subprefeitura Sé, com R\$ 137,06 milhões. A segunda maior parte cabe à Subprefeitura São Mateus (Zona Leste), R\$ 78,62 milhões. A Subprefeitura Cidade Tiradentes (Zona Sul) tem o menor orçamento, R\$ 35,09 milhões. (Câmara Municipal de São Paulo, 2025)

Apesar de ter o maior orçamento entre as 32 subprefeituras e de figurar entre as subprefeituras que apresentam os melhores índices nas áreas de saúde, educação, mora-

dia, transportes e outros equipamentos públicos, a Subprefeitura Sé enfrenta também contrastes sociais, econômicos e desigualdades entre os oito distritos que a compõem. A Sub Sé (como será citada doravante) concentra o maior número de pessoas vivendo nas ruas: de acordo com dados da Prefeitura de São Paulo, a população de rua na região é estimada em 11 mil pessoas (o número varia segundo a fonte). Os distritos Liberdade, República e Sé estão entre os que têm os piores índices de violência contra a população LGBTQIAP+ da cidade.

No tema feminicídio, o distrito Sé obteve um valor de 13,4 contra valor zero dos outros distritos da mesma subprefeitura; e ficou na penúltima pior avaliação entre os 96 distritos (média de 0,99), segundo o Mapa da Desigualdade (2024) da Rede Nossa São Paulo (RNSP). O Mapa aponta mais contradições entre os 96 distritos: para a média de vida de 70 anos, o distrito da Sé apresenta 60 anos frente aos 79 anos da Consolação. Nos dados sobre mortalidade materna: para um valor médio de 43,55, a República tem o terceiro pior valor, com 143,68, e a Sé tem o quinto pior valor, com 125,63. Santa Cecília apresenta um valor pouco acima da média, 47,94, e os outros cinco distritos da Sub Sé têm valor zero.

Na Sub Sé, os distritos da República, Sé e Liberdade têm a melhor avaliação em relação à quantidade de equipamento público municipal de cultura enquanto Cambuci, Santa Cecília e Bela Vista têm a pior. A Cracolândia e a gentrificação da região central são mais desafios dentro do limite territorial da Sub Sé. Ex-secretário municipal de Direitos Humanos e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole da USP (CEM), Giordano Magri, critica a estratégia adotada pelos governos municipal e estadual de fechar hotéis e pensões, pontos de reciclagem e a perseguição de organizações sociais, impedindo ou dificultando a permanência no local “sem o devido cuidado e acolhimento das pessoas”.

Mesmo com os inúmeros desafios impostos pelas desigualdades presentes na Sub Sé, a infraestrutura nas áreas de cultura, transporte, educação, moradia e saúde são pontos positivos numa avaliação geral. Na média geral, de acordo com o Mapa da RNSP, a Sub Sé tem índices que colocam seus oito distritos acima da média em temas como meio ambiente, transporte de massa, segurança pública, espaços e centros culturais, cinemas, vagas em creche, ausência de moradias precárias (favelas), matrículas no ensino médio, entre outros temas. Ao assumir o comando da subprefeitura, em 2023, Alvaro Camilo concedeu uma entrevista ao Jornal Estação, edição 2374, fazendo uma radiografia da Sub Sé:

Recebo convite do prefeito Ricardo Nunes para comandar uma das mais complexas subprefeituras da capital de São Paulo: a Subprefeitura Sé, o centro pujante da maior cidade da América Latina. Com 430 mil residentes, 2 milhões de frequentadores, 8 distritos, 26 km quadrados de área, 1.105 ruas, 140 praças, 129 jardins, 5 parques, desafios na área de segurança, 600 toneladas de lixo sendo produzidas por dia, cenas abertas de uso, a maior diversidade do Brasil e perto de 32 mil pessoas em situação de rua: um interessante desafio! (Subprefeitura Sé, 2023)

Assim, a escolha da Sub Sé para o estudo de caso ocorreu porque o território não exhibe problemas de infraestrutura complexos, ao contrário. Tem o maior orçamento entre as subprefeituras; tem funcionalidade, como localização central e concentração num raio de relativa proximidade à sede da Prefeitura e à maior parte de órgãos da administração direta e indireta, tanto municipais quanto estaduais; têm serviços de iluminação pública e abastecimento de água e esgoto; tem serviços de telefonia e de internet; tem proximidade de variada rede bancária e de serviços de gastronomia, além de comércio em geral. Há também uma malha hospitalar e de saúde em geral/específica instalada no território da Sub Sé.

3.2 PROMESSA DE VALORIZAÇÃO AO CPM DO BIÊNIO 2022-2024

Entre as 32 subprefeituras, a Sub Sé é a que tem o maior número de distritos, oito. O cálculo oficial prevê que o número de vagas de conselheiro no CPM varia de acordo com o número de distritos: são cinco vagas por distrito, então, no caso da Sub Sé há 40 vagas de conselheiro disponíveis em disputa. Ainda deve-se considerar que 50% dessas vagas disponíveis são destinadas a mulheres e há três vagas extraordinárias para imigrantes (homem ou mulher). Na eleição para o biênio 2020/2021, realizada em dezembro de 2019, das 40 vagas oferecidas, foram ocupadas 31. No biênio 2022/2024, período que será abordado, foram oferecidas 27 vagas e todas foram preenchidas (Subprefeitura Sé, 2025).

A cerimônia de posse dos novos conselheiros dos 32 CPMs para o biênio 2022/2024 foi realizada no dia 10 de outubro de 2022, no Theatro Municipal de São Paulo. Foram empossados 547 conselheiros. Familiares, vereadores e autoridades municipais participaram do evento, entre eles o então secretário da Casa Civil Fabrício Cobra, atualmente secretário das Subprefeituras, e o prefeito Ricardo Nunes, em sua primeira cerimônia de posse de CPM como chefe do Executivo municipal. Na posse anterior, Nunes ainda era o vice de Bruno Covas. No evento, um grupo de 35 conselheiros recém-eleitos entregou ao prefeito uma carta assinada, com críticas e propostas para melhorar a relação entre os CPMs e a Prefeitura.

No documento, os novos conselheiros destacaram que embora a gestão municipal e o prefeito ressaltassem a importância da participação social, a realidade era diferente. Entre os problemas apontaram falta de comunicação, demora na tramitação de ofícios, ausência de autoridades em reuniões com a população. O grupo pediu a infraestrutura prevista em lei para manter o funcionamento do CPM; acesso a dados para monitorar a execução orçamentária, indicadores de desempenho e execução do Programa de Metas de acordo com o determinado em lei e outras ferramentas de controle social com base territorial; respeito à autonomia do Conselho Participativo na definição de regimentos; entre outras demandas.

Esperamos que no mandato que se inicia hoje, este quadro possa ser revertido...Escolhemos ser conselheiros porque acreditamos que a participação social é uma forma de ampliar a democracia para além do ato de votar, e que a democracia é a única forma de promover a justiça social e a evolução da sociedade. Estamos aqui doando nosso tempo, experiência e conhecimento do território onde moramos, de forma voluntária, com objetivo de ajudar o governo municipal a governar melhor, promover o desenvolvimento da nossa cidade e o bem-estar dos cidadãos. (Trecho da carta entregue ao prefeito, Jornal da Gente, 2022).

Nunes elogiou o trabalho dos conselheiros que “se colocaram à disposição para uma eleição que não tem remuneração aos escolhidos e que vão doar seu tempo para a cidade” e salientou que o orçamento municipal previsto para 2023 é de R\$ 95,8 bilhões, sendo que a parcela para investimentos é a maior da história, de R\$ 11,5 bilhões. Nunes propôs que cada uma das subprefeituras, junto com os respectivos CPMs, escolhessem um de seus distritos para receber um conjunto de obras de melhoria. “Queremos contar com a ajuda dos conselheiros para definir uma série de ações prioritárias em bairros da cidade. O nosso compromisso é com a gestão participativa”, afirmou o prefeito (Casa Civil, 2022b).

Na mesma cerimônia, Nunes anunciou que cada uma das 32 subprefeituras receberia um recurso no valor de R\$ 6 milhões, em 2023, em um total de investimento nas subprefeituras de R\$ 192 milhões. O recurso seria destinado à execução de obras de zeladoria e/ou projetos sem geração de custeio e dentro do limite territorial da respectiva subprefeitura. A liberação da verba, denominada crédito adicional suplementar, ocorreria mediante a aprovação na Coordenadoria de Projetos e Obras da subprefeitura e na Secretaria Municipal das Subprefeituras. O diferencial do processo estava no critério de escolha da obra: o CPM é que seria o responsável pela definição da obra e aplicação deste recurso suplementar.

Ocorre que a dinâmica da liberação do recurso, descrita no parágrafo anterior, não foi institucionalizada, ou seja, não houve a edição de norma específica relacionada. Ao longo de 2023, essa dinâmica funcionou como um “combinado” entre prefeito e CPMs. Em janeiro de 2024, a Prefeitura editou um decreto autorizando a abertura de crédito adicional no valor de R\$ 192 milhões, especificando um valor de R\$ 6 milhões para cada uma das 32 subprefeituras, “visando possibilitar despesas inerentes às atividades das unidades” com dotações específicas: “Intervenção, Urbanização e Melhoria de Bairros - Plano de Obras das Subprefeituras” e “Obras e Instalações” (Decreto nº63.126, 2024).

Em 2023, o repasse do crédito adicional suplementar foi baseado em um “combinado”, sem regulamentação. Nesse sentido, o decreto de 2024 foi um avanço, mas seu texto não faz menção aos CPMs o que significa que o papel institucional do CPM em relação ao uso do recurso segue fragilizado, assim como o “compromisso com a gestão participativa” anunciado na posse dos conselheiros do biênio 2022-2024. Em 2025, sem explicação, a Prefeitura encerrou o repasse. Já, o Orçamento Cidadão no PLOA 2026 ganhou novas regras para participação popular e R\$ 10 milhões para cada subprefeitura. Mas a participação dos CPM no Orçamento Cidadão foi reduzida (Prefeitura de São Paulo, 2024).

O Orçamento Cidadão é um instrumento de participação social em vigor desde 2020. Por meio de uma série de audiências públicas, realizadas nas subprefeituras, o município participa da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e, a cada quatro anos, do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA). O envio e a votação das propostas populares ocorrem na plataforma *online* Participe+. Ao fim do prazo de envio de projetos, cabe ao CPM de cada subprefeitura analisar e escolher 10 propostas. O CPM pode definir mais cinco propostas da própria autoria, totalizando 15 propostas que serão enviadas para apreciação do poder público, que tem a decisão final sobre a viabilidade (PLOA, 2026).

3.3 ATUAÇÃO DO CPM DO BIÊNIO 2022-2024 NA SUBPREFEITURA SÉ

A atuação do CPM da Sub Sé na escolha das obras não foi um processo fácil. Iniciado em 2023, ainda não terminou: quase três anos depois, em outubro de 2025, as obras definidas pelos conselheiros em 2023 ainda estão no papel. No período, ocorreu a troca do subprefeito: Álvaro Camilo foi substituído por Marcelo Salles (ambos oriundos da Polícia Militar), após a reeleição de Nunes. Também ocorreu a troca dos conselheiros: saíram os integrantes do biênio 2022-2024 e assumiram os eleitos para o biênio 2025-2026. A indecisão na escolha das obras, a insegurança causada pela falta de institucionalização do repasse, a burocracia interna, a ausência de atas, tudo contribuiu para os atrasos sucessivos.

E a escolha das obras - a reforma da vasca das carpas na Praça da República; a reforma da área da Praça General Polidoro e do Discóbolo, no Parque da Aclimação; e a colocação de 10 placas sinalizadoras de rios subterrâneos no projeto “Aqui passa um

rio”, na região central - apesar de ser papel do CPM, só foi finalizada com a intervenção do então subprefeito, Álvaro Camilo. Todo o histórico está registrado no processo SEI 6056.2023/0011140-2, acessível no Portal de Processos Arquip em 57 documentos, ofícios, informações, memorial, encaminhamentos, mapas, planilhas, croquis, cronograma, diário oficial, emails e o termo de encerramento. (Portal de Processos – ARQUIP, 2025)

3.4 A CRONOLOGIA DOS PROBLEMAS

A rigor, o problema começou com a decisão do prefeito de disponibilizar R\$ 6 milhões para cada uma das 32 subprefeituras, para aplicação em obras no próprio território, sendo feita com indicação e critérios do respectivo CPM. Mas o ineditismo da medida, anunciada em outubro de 2022, no evento de posse dos conselheiros do biênio 2022-2024, não foi acompanhado de regulamentação. A origem orçamentária do crédito adicional suplementar de R\$ 192 milhões (total destinado as 32 subprefeituras) era o gabinete do prefeito. E, na avaliação dos conselheiros recém-eleitos da Sub Sé, não ter uma dotação específica na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023 poderia tornar irregular a aplicação/uso do recurso.

A falta de amparo legal e de informações gerais sobre o crédito adicional suplementar de R\$ 6 milhões e de seu uso como sendo uma atribuição legal do CPM gerou dúvidas entre os conselheiros e foi alvo de discussão preliminar em reuniões extraordinárias e ordinárias realizadas pelo CPM com representantes da Sub Sé e também da Casa Civil. Mas não há atas publicadas sobre essas reuniões. Nos canais oficiais da Prefeitura, apenas as atas e reuniões presenciais relativas a 2024 estão disponíveis para consulta. Não há atas de 2023 disponíveis. Sobre 2025, CPM biênio 2025-2026, as atas disponíveis são dos meses de fevereiro, março, abril, maio, julho e agosto. (ATAS DE 2024: Conselho Participativo Municipal, 2025)

A explicação para a não publicação, segundo o CPM, é a necessidade de revisão das atas e depois da aprovação dos conselheiros à ata revisada. A falta de atas dificulta o entendimento dos fatos e seus desdobramentos. E, num caso como o abordado neste estudo, com muitas idas e vindas sobre a liberação do crédito adicional suplementar de R\$ 6 milhões, pode gerar confusão. Algumas atas foram reunidas e publicadas no Diário Oficial de 11 de março de 2024. Essas atas estão no processo SEI mencionado anteriormente, que pode ser consultado no Arquip. Uma delas se refere à reunião extraordinária realizada em 26 de junho de 2023 e que traz dados sobre outra reunião, ocorrida um mês antes, em 24 de maio.

A leitura da ata mostra um cenário de tensão e disputa entre a Sub Sé e o seu CPM. De um lado, a Sub Sé cobra do CPM a publicação de atas das reuniões mensais e a urgência na indicação de obras para uso dos R\$ 6 milhões. Um exemplo é a atuação do subprefeito da Sé, Álvaro Camilo. Presente na reunião, ele assegura a legitimidade da verba e sua destinação ao CPM, e informa que aquela era a última oportunidade para a “deliberação do uso da verba”. Se ficasse para o mês seguinte, diz ele, seria desnecessário escolher alguma obra pois ele enviaria um ofício informando que o CPM/Sé desistira da verba e que a aplicação do recurso, então, seria deliberada pela Sub Sé, em projeto escolhido por ela, sem a anuência do CPM.

Do outro lado, o CPM enumera as dúvidas não respondidas sobre os R\$ 6 milhões e argumenta ser necessário criar um regramento para a escolha das obras antes de indicá-las pois havia insegurança sobre as atribuições legais do CPM. A falta de amparo legal poderia tornar irregular o uso do recurso. O coordenador do CPM Fabio Cabral destaca

ainda a importância do poder público dar devolutivas aos ofícios encaminhados e relembra que a Sub Sé não havia apresentado a prestação de contas de obras e ações do plano regional em relação ao Programa de Metas da Prefeitura nos últimos dois anos e cujo monitoramento é uma das atribuições legais do CPM, de acordo com o decreto nº 59.023/2109.

O coordenador Cabral lembrou as dúvidas não respondidas e que o CPM desejava esclarecer antes da escolha de obras nas quais seriam aplicados os R\$ 6 milhões que são: a) explicações sobre autorização para repartir da verba entre os distritos; b) se a obra pode gerar custeio; c) possibilidade de aumentar a verba para R\$ 8 milhões, sendo R\$ 1 milhão por distrito; d) sobre a possibilidade de parceria do CAF (financeiro) e do CPO (obras) com o CPM; e) como proceder se a obra precisar de parceria com uma secretaria; f) sobre a criação de uma comissão intersecretarial para acompanhar o processo; g) sobre possível acompanhamento pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP).

Para dar celeridade ao processo de indicação das obras, representantes da Sub Sé e da Casa Civil na reunião apresentaram alguns detalhes do processo para o uso do recurso: não pode haver custeio, manutenção ou taxa adicional na obra escolhida; o ideal é escolher até três distritos para receber as obras pois o preço público da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) é elevado e por isso não seria interessante pulverizar a verba; fotos do local e projeto devem passar por avaliação de viabilidade da Coordenadoria de Planejamento de Obras (CPO); foi recomendada a presença do CPO na data da escolha da obra para tirar dúvidas, mas a indicação continua com o CPM.

O coordenador do CPM, Fabio Cabral, sugeriu fazer a votação das obras numa próxima reunião, com quórum maior de conselheiros, representantes de associações de bairro, coletivos e movimentos da sociedade civil. Mas foi convencido pelo representante da Sub Sé, José Eduardo Bexiga, coordenador de Governo Local, a realizar a votação na reunião em curso, dada a possibilidade de perder o recurso “visto que o prazo já havia findado”. Diante do aviso, a secretária-geral do CPM, Márcia Regina Rodrigues, apresentou algumas regras para votação: cada distrito teria um valor máximo de dois votos, para compensar os distritos com dois conselheiros (Bom Retiro e Consolação) ou nenhum (Sé).

Mas o pleno do CPM decidiu que cada conselheiro presente, independente do distrito e do número de conselheiros do distrito, deveria escolher até cinco propostas (local/obra) entre as 15 existentes, vencendo as mais votadas. Após a votação, a lista de 15 propostas, foi reduzida a 13. Assim, a votação foi realizada no dia 26 de junho de 2023, em torno de propostas antigas que já vinham sendo discutidas, mas não haviam sido colocadas em votação ainda porque estavam à espera de regramentos para o uso dos R\$ 6 milhões, o recurso anunciado pelo prefeito em outubro de 2022. A lista com as 13 propostas ainda deve passar pelo crivo de algumas coordenadorias técnicas da Sub Sé para avaliação de viabilidade.

No período entre julho e dezembro de 2023 não há informação disponível nos canais oficiais da Prefeitura sobre reuniões e/ou atas, que tenham ocorrido. Não há registro oficial sobre o andamento dado ao uso do recurso de R\$ 6 milhões, sabe-se que não foi usado. O tema retorna na primeira reunião do CPM em 2024 (aliás, como já foi dito, o único ano que tem todas as atas disponíveis no site da Prefeitura). A reunião aconteceu no dia 8 de janeiro, sob coordenação de Márcia Rodrigues, ex-secretária-geral, e o tema foi retomado pelo munícipe Marcelo Siqueira, do CPM Lideranças, um grupo que reúne os conselheiros. Ele destacou que o uso da verba de tem prazo porque 2024 é ano eleitoral.

Um dos conselheiros sugere acatar a ideia dada pelo coordenador de governo local, Bexiga, referente à obra na Praça General Polidoro, uma das 13 listadas em 2023. O ex-coordenador do CPM Fabio Cabral informou que, segundo o secretário Fabrício Cobra da Casa Civil, R\$ 1 milhão (referente aos R\$ 6 milhões de 2023), teria ficado alocado na subprefeitura que não apresentou projeto como uma “garantia” para poder receber os R\$ 5 milhões ainda em janeiro, mediante apresentação de projeto. A esse valor, se somaria os R\$ 6 milhões referentes a 2024. Bexiga disse que desconhecia a informação, mas destacou que era mais um motivo para o CPM agilizar a indicação das obras.

Na reunião de fevereiro de 2024, em novo apelo, o subprefeito Álvaro Camilo pediu agilidade na indicação das obras. Ele lembrou que em 2023 havia projeto, mas o CPM não definiu onde seria a aplicação dos R\$ 6 milhões. Disse que o recurso foi regulamentado na LOA, por meio do Decreto 63.126. “Quanto mais rápido a gente começar, melhor. Já está disponível e é só fazermos a licitação. Precisamos saber as definições do Conselho” afirmou. O que o subprefeito não disse é que o decreto não cita a participação do CPM, apenas a dotação específica do recurso. Camilo prometeu ainda disponibilizar a Coordenadoria de Projetos e Obras (CPO) da Sub Sé para assessorar o CPM nos projetos e, se necessário, pedir ajuda à Secretaria das Subprefeituras.

Foi definido que as 13 propostas votadas em 2023 seriam enviadas para avaliação de viabilidade de execução do CPO e avaliação quanto ao curso da obra, uma decisão já tomada em 2023. Outras 36 sugestões (muitas fora do escopo dos R\$ 6 milhões) seriam oportunamente avaliadas para entrar no Orçamento Cidadão (OC) ou para figurar no plano estratégico da Sub Sé. Outros temas dominaram a reunião: atas não entregues para publicação, PLOA, planejamento estratégico, análise SWOT, cuidado com os gatos da Pinacoteca, propostas ao OC, abandono dos parques municipais, passagem do Parque da Luz ao estado sem consulta ao CPM, inclusão do logotipo do CPM nas obras referentes aos R\$ 6 milhões, e Cracolândia.

É necessário ressaltar que entre as reuniões mensais ordinárias, os conselheiros da Sub Sé fizeram reuniões extraordinárias *online*, que também sofrem do problema da falta de atas. Seja porque um conselheiro deseja retificar algum item, seja porque outro não teve tempo de ler e, portanto, não pode aprovar, a ata não é concluída. Nas reuniões *online* se altera o que foi definido nas presenciais. E foi isso que aconteceu em março: após debate habitual sobre falta de atas, sobre problemas relacionados à zeladoria no território, os conselheiros decidiram rever a decisão sobre a aplicação dos R\$ 6 milhões. Então, o CPM decidiu que o recurso deveria ser usado para a realização de uma pesquisa abrangente sobre a Cracolândia.

Assim, na reunião ordinária do dia 4 de março, ficou decidido que o CPM incluiria na lista das 13 propostas, a realização de uma pesquisa sobre a Cracolândia. José Eduardo Bexiga, coordenador de governo local da Sub Sé, explicou que existe um decreto sobre as dotações de uso para os R\$ 6 milhões. Portanto, ao contrário de 2023, quando não houve norma escrita, em 2024 há regra. Bexiga destacou que “não há interpretação da dotação” e que o código do orçamento da Sub diz “realização de Obras e Instalações, esse dinheiro não pode ser utilizado para outra finalidade que não Obras e Instalações”. O uso do recurso fora da dotação prevista, completou, incorre em improbidade administrativa.

O supervisor de Finanças da Sub Sé, Israel José da Silva, explicou ao CPM sobre prazos para a liberação do recurso. Segundo ele, há um procedimento administrativo na previsão orçamentária até chegar às fases de empenho, liquidação e forma de pagamen-

to dentro do orçamento. Ele alertou ainda para questões e responsabilidade fiscal e que a “contratação tem que ser por meio de uma licitação ou atrás de uma Ata”. Segundo ele, normalmente, a contratação exige um prazo de 60 dias e Ata de juiz, de 30 dias. Os prazos dependem do objeto e da disponibilidade que exista para aquele objeto. E não pode haver contratação acima do valor definido por causa da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme combinado na reunião do CPM de fevereiro de 2024, a Sub Sé fez a avaliação de viabilidade das 13 propostas, com representantes das Coordenadorias de Governo Local (CGL) e de Administração e Finanças (CAF), e da Supervisão de Cultura da Sub Sé. O objetivo do Relatório Sub Sé/CGL/001/2024, produzido no dia 16 de março, era subsidiar o CPM na definição das obras para o uso dos recursos referentes aos anos de 2023 e 2024, no valor de R\$ 6 milhões para cada ano. As obras “aprovadas” foram: reforma na vasca da Praça da República; reforma na Praça General Polidoro e na estátua “O discóbolo”; e instalação de 10 placas identificadoras de rios subterrâneos localizados na região central da cidade.

A reunião de abril não abordou a questão dos R\$ 6 milhões. Na reunião de maio, a proposta de estudo e pesquisa sobre demandas e soluções na Cracolândia apareceu de novo, mas no âmbito de uma proposta ao Orçamento Cidadão. Em junho, a reunião não tratou dos R\$ 6 milhões, se concentra da discussão do papel do CPM, que estariam “esvaziadas” e com “atribuições de zeladoria” voltadas para ações de zeladoria”. O coordenador de governo local, Bexiga, se propôs a tratar do assunto com o subprefeito e disse ter uma proposta para um canal específico para zeladoria na Sub Sé. A transformação do CPM em um “conselho de zeladoria”, disse Bexiga, é um desvirtuamento. Mas não houve nenhum acordo sobre esse tema.

Na reunião de julho, houve um questionamento sobre as placas indicativas do projeto “Aqui passa um rio” e Bexiga, passou ao conselheiro o contato na SIURB para tratar da escolha de locais de placas. Em agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro, as reuniões do CPM não abordaram a questão dos R\$ 6 milhões. Assim, o ano e o mandato dos conselheiros do CPM biênio 2022-2024 acabaram sem a indicação de que obras/locais receberiam o crédito adicional suplementar anunciado em outubro de 2022 pelo prefeito Ricardo Nunes. Um relatório da Sub Sé apontou, em março, três obras viáveis de uma lista de 13 definidas pelo CPM em fevereiro. Mas a partir daí, o processo não avançou.

3.5 SUSPENSÃO DE OBRAS NO BIÊNIO 2025-2026

O CPM biênio 2025-2026 não estava no limite temporal deste estudo, mas precisa ser citado porque os atuais conselheiros sugeriram suspender as propostas feitas pelos conselheiros do biênio anterior no âmbito do crédito adicional suplementar de R\$ 6 milhões. Apesar da falta de avanço concreto, houve uma escolha por três obras além de recurso orçamentário vinculado à respectiva execução. As incertezas durante o processo e/ou a falta de interesse do CPM biênio 2022-2024 na tramitação das três propostas - reforma da vasca da Praça da República; reforma da Praça General Polidoro e “O discóbolo”; e mapeamento de rios subterrâneos - não invalidam nem anulam a atuação dos conselheiros anteriores.

Nas atas de 2025 - disponíveis no site da Prefeitura os meses de fevereiro, março, abril, maio, julho e agosto - os novos conselheiros manifestaram surpresa pela falta de andamento das obras e argumentaram desconhecer os projetos em detalhes, daí a sugestão por suspender as obras escolhidas no biênio anterior. Na reunião de abril, o então subpre-

feito Marcelo Salles endossou a decisão no caso da reforma na Praça General Polidoro. Para Salles, apesar de haver um “projeto executivo, projeto básico e aprovação do conselho anterior, a aprovação do atual CPM daria legitimidade, segurança jurídica e respeito ao processo democrático, especialmente considerando que houve a troca de composição do colegiado”.

Na mesma reunião, o novo coordenador do CPM biênio 2025-2026, Cesar Massaro, informou ter pedido esclarecimentos à Sub Sé em ofício, com cópias à Casa Civil e à Fazenda, sobre a liberação dos recursos para as reformas da Praça da República e da Praça General Polidoro, em função de “diferenças entre os orçamentos das rubricas, a autorização de uso e a correta destinação dos valores” e sobre os procedimentos necessários para garantir a execução dos projetos. Disse ter recebido um e-mail da Casa Civil, endereçado a todos os 32 CPMs, com orientações “sobre as dinâmicas orçamentárias dos conselhos nos anos de 2023, 2024 e 2025”, e que o comunicado teria esclarecido algumas dúvidas e gerado outras.

Conselheiro nos dois biênios, Fabio Sanchez criticou a “anulação” do trabalho realizado pela gestão anterior pois “compromete a credibilidade do poder público, da Prefeitura e da Subprefeitura”. Interlocutor da Sub Sé, o supervisor de Cultura Luiz Arruda explicou que sem a validação explícita da atual gestão para o uso do recurso a licitação não pode prosseguir. A explicação do novo coordenador do CPM foi mais contundente: é urgente resolver dúvidas técnicas e jurídicas para dar garantia legal às decisões do atual CPM, “não se trata de ignorar ou colocar de lado as deliberações do Conselho anterior”. Massaro disse ainda que a questão está pendente e afeta decisões dos dois conselhos, o anterior e o atual.

A reunião de agosto de 2025 (a última avaliada na data de finalização desta pesquisa) do atual CPM, com ata disponível no site da Prefeitura, confirma a paralisação em diferentes estágios das três obras definidas em 2024. Estão na dependência de algum ofício, autorização, consenso, solução administrativa. De acordo com a ata, as três obras terão os projetos originais alterados para enfrentar o aumento de custo. Apenas o projeto “Aqui passa um rio”, que mapeia 10 rios subterrâneos na região central, recebeu sugestão para aumento de orçamento. O conselheiro Fábio Sanchez propôs ampliar o valor do projeto de R\$ 50 mil para R\$ 100 mil, a fim de instalar um número maior de placas. (Conselho Participativo Municipal, 2025).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dinâmicas de participação popular, historicamente, têm passado por períodos de avanço e retrocesso, é a chamada participação sanfona, como denominou Avritzer (2004). Desde a Constituição Federal de 1988, uma série de legislações busca aperfeiçoar e dar legitimidade aos mecanismos que incluem a participação da sociedade nas decisões sobre políticas públicas. Mas a institucionalização de variados modelos de participação não é garantia de sua efetividade, não é algo automático nem acontece de forma natural. É o caso da criação do Conselho Participativo Municipal (CPM), um dos vários conselhos de participação popular concebidos com a democratização.

Este estudo sobre o papel do CPM da Subprefeitura Sé a partir da avaliação das atas de reuniões realizadas no período entre 2023 e 2025 encontrou a existência de vários problemas, a começar pela existência das próprias atas, documento ao qual não é dada a

devida importância, seja pelos conselheiros seja pelo poder público. A elaboração e publicação de atas é uma atribuição que envolve conselheiros e subprefeitura, envolve prazos para publicação, é fundamental que seja aprovada e publicada para que decisões sobre políticas públicas no âmbito do território possam ser implementadas. No estudo, pode-se constatar que este é um ponto falho e que merece atenção.

Mas a falta de atas, de uma série confiável de registros, é um sintoma que aponta para problemas mais profundos como a falta de organização na estrutura que envolve CPM e Prefeitura; a falta de qualificação dos conselheiros, que assumem o cargo mas desconhecem suas funções e as atribuições e alcance do Conselho; a burocracia; o inevitável componente político na relação entre conselheiros e representantes da subprefeitura; e, por fim, mas não menos importante, a falta de relevância do CPM para a população, o que pode ser demonstrado pela falta de candidaturas ao Conselho (número de vagas supera o de candidatos) e pelo baixo de quórum de munícipes nas reuniões mensais.

O CPM é uma conquista da sociedade civil, é o espaço de participação popular apropriado para disputar e legitimar as demandas da sociedade, mas os obstáculos descritos acabam por afastar e não ampliar a participação social. O papel dos conselheiros do CPM da Sub Sé na aplicação do crédito adicional suplementar de R\$ 6 milhões, em 2023 e 2024, contém todos os elementos que contrariam uma atuação efetiva e que foram listados no parágrafo anterior. A falta de interesse do CPM biênio 2022-2024 pelo recurso é evidente: além dos apelos e de uma advertência do subprefeito pelo uso da verba, acabou por relegar a própria atribuição decisória ao biênio posterior, eleito para o período 2025-2026.

A pesquisa permite afirmar que a proposta da hipótese se confirmou, ainda que parcialmente. O papel do CPM na gestão do recurso foi prejudicado pela falta de normativo específico. O efeito adverso extrapolou o período de atuação dos conselheiros do biênio 2022-2024: em dúvidas sobre a legitimidade do processo, os conselheiros eleitos para o biênio 2025-2026 paralisaram o processo e nenhuma obra saiu do papel, ao menos até a data de término desta pesquisa, em agosto de 2025. No entanto, não podemos afirmar se a participação desorganizada dos conselheiros do biênio 2022-2024 teria tornado o papel do CPM irrelevante e, em consequência, levado ao encerramento do repasse, anunciando ainda em 2024.

É relevante lembrar que há uma questão conceitual de fundo. Apesar da burocracia do poder público que torna o processo lento, da falta de uma legislação específica para dar formalidade ao repasse do recurso orçamentário suplementar, e do ineditismo da medida que deu aos conselheiros a gestão sobre o uso do recurso, os conselhos municipais são órgãos de caráter consultivo e não deliberativo, sem informação nem prática para exercer um papel deliberativo. É relevante ainda destacar a questão política que envolve a relação direta entre vereadores e subprefeituras, e a relação indireta entre o Executivo e as subprefeituras como sendo territórios de influência de vereadores. Tudo isso influi na atuação de um CPM.

A fim de recuperar a representatividade no território e atuar efetivamente como um canal de participação popular, o CPM Sé precisa se transformar. Usar os canais institucionais oferecidos pela Prefeitura para capacitar conselheiros e para aproximar o munícipe do poder público e seus diversos órgãos. A plataforma online Participe+, por exemplo, pode ser explorada de modo positivo: há espaço para divulgação de conteúdo e de propostas, para publicação de documentos, para ampliar o contato entre munícipe e poder público, e o contato entre os próprios CPMs. A plataforma pode ser usada também como uma agenda, disponível ao público e transparente.

É fundamental que o poder público se comprometa a participar do processo de transformação do CPM, propondo alternativas e monitorando sua evolução. A desorganização do trabalho do CPM Sé, aferida no biênio 2022-2024, contribui gradativamente para reduzir a credibilidade do CPM, da Sub Sé, e do próprio poder público. É necessário buscar alternativas para resolver a baixa qualificação e fortalecer o papel dos conselheiros. A disfuncionalidade do CPM deve ser vista como oportunidade de ação, de implementar melhorias a fim de aperfeiçoar um canal democrático de participação popular consolidado na Constituição Federal de 1988.

5 REFERÊNCIAS

ALBERGARIA, Danilo. **A Nova República chega aos 40 anos**. In: Revista da Fapesp, São Paulo (BR), n.351, 27 de abril de 2025. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/a-nova-republica-chega-aos-40-anos/>. Acesso em: 5 out.2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 10 de out.2025.

BRONSTEIN, Michelle; FILHO, Joaquim; PIMENTA, Gabriel. **Organização dos Conselhos Municipais**: governança e participação da sociedade civil. Interações (Campo Grande). 18. 10.20435/1984-042X-2017-v.18-n.1(07). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/315988631_Organizacao_dos_Conselhos_Municipais_governanca_e_participacao_da_sociedade_civil. Acesso em: 10 de out.2025.

COELHO, Rony. **A participação institucional em São Paulo**: Trajetória e a experiência no governo Haddad (PT, 2013-16). Revista Brasileira de Ciência Política, nº 31. Brasília, janeiro - abril de 2020, pp 257-300. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/rWrXygs7x5Tr8Y7DZL8vp/?lang=pt>. Acesso em: 12 de out.2025.

COHN, Amélia. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/819c4e49-6c92-49af-b843-1efaef9154e8/content>. Acesso em 10 de out.2025.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania**: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). Políticas de ciudadanía y sociedade civil em tiempos de globalización. Caracas: Faces; Universidad Central de la Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>. Acesso em: 10 de out 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Conselhos populares e democracia participativa**. In: Migalhas, São Paulo (BR), 24 de junho de 2014. Migalhas de Peso. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/203171/conselhos-populares-e-democracia-participativa>. Acesso em 5 out.2025.

DANTINE, Bárbara. **Conselheiros participativos entregam carta ao prefeito**. Jornal da Gente. Comunidade. SP, São Paulo, 15 de outubro de 2022. Disponível em: <https://>

jornaldagente.tudoeste.com.br/2022/10/15/conselheiros-participativos-entregam- carta-ao-prefeito/. Acesso em 10 out. 2025.

ICL NOTÍCIAS. **De uma cracolândia esvaziada a um centro desmontado: portaria acelera remoções em SP.** Disponível em: <https://iclnoticias.com.br/cracolandia-esvaziada-a-um-centro-desmontado/>. Acesso em 9 jun2025.

LIMA, Allan Greicon Macedo. **O Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo:** uma análise de participação territorial institucionalizada. Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), 2017. Disponível em: <https://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2017/12/Macedo-Lima.pdf>. Acesso em: 10 de out.2025.

PODER 360. **Diretrizes do Plano de Governo Ricardo Nunes 2025-2028.** 2024. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/08/plano-de-governo-ricardo-nunes-eleicoes-sao-paulo-2024.pdf>. Acesso em 10 de out.2025.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da Desigualdade 2024.** Redes e Campanhas. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/campanhas/#13>. Acesso em: 9 de jun 2025.

ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social:** avanços e desafios. In: 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social / Flavio Tonelli Vaz, Juliano Sander Musse, Rodolfo Fonseca dos Santos (Coords.). Brasília : ANFIP, 2008. 270 p. Disponível em https://www.academia.edu/3501318/A_Constitui%C3%A7%C3%A3o_Cidad%C3%A3_e_a_institucionaliza%C3%A7%C3%A3o_dos_esp%C3%A7os_de_participa%C3%A7%C3%A3o_social_avan%C3%A7os_e_desafios. Acesso em: 10 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). Prefeitura de São Paulo, 2024. **Orçamento Cidadão de São Paulo destina R\$ 320 milhões para propostas de moradores.** Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/or%C3%A7amento-cidad%C3%A3o-de-s%C3%A3o-paulo-destina-r-320-milh%C3%B5es-para-propostas-de-moradores>. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). Prefeitura de São Paulo. Participe+. **Orçamento Cidadão. Projeto de Lei Orçamentária Anual – 2026.** Disponível em: <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/budgets>. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). Prefeitura de São Paulo. Portal da Transparência. **Portal Processos-ARQUIP.** 2025. Disponível em: <https://processos.prefeitura.sp.gov.br/Forms/Principal.aspx>. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). CMSP - Câmara Municipal de São Paulo, 2025. **Orçamento 2025. Subprefeituras.** Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/orcamento2025/subprefeituras/>. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). Secretaria Municipal da Casa Civil. Prefeitura de São Paulo, 2022a. **Abertas as inscrições para candidatos ao Conselho Participativo Municipal.** Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/casa_civil/w/noticias/331782. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). Secretaria Municipal da Casa Civil. Prefeitura de São Paulo, 2022b. **Novo Conselho Participativo ajudará na definição dos investimentos em 2023 na capital.** Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/casa_civil/w/noticias/336369. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). Secretaria Municipal da Casa Civil. Participação Social. Conselhos e órgão colegiados. Prefeitura de São Paulo, 2024. **Conselho Participativo Municipal.** Disponível em: https://capital.sp.gov.br/web/casa_civil/w/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/dos/conselho_participativo_municipal/330989. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). Secretaria Municipal das Subprefeituras. Subprefeitura Sé. Prefeitura de São Paulo, 2023. **Subprefeitura Sé: os desafios do o Centro de São Paulo.** Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/se/w/noticias/135232>. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). Secretaria Municipal das Subprefeituras. Subprefeitura Sé. Prefeitura de São Paulo, 2025. **ATAS DE 2024: Conselho Participativo Municipal.** Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/web/se/w/atas-de-2024-conselho-participativo-municipal>. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). Secretaria Municipal das Subprefeituras. Subprefeitura Sé. Participação Social. Conselhos e Órgãos Colegiados. Prefeitura de São Paulo, 2025. **Conselho Participativo Municipal.** Disponível em https://prefeitura.sp.gov.br/web/se/w/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/c onselho_participativo/136624. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). Secretaria Municipal das Subprefeituras. Subprefeitura Sé. Prefeitura de São Paulo, 2025. **Lista de conselheiros eleitos para o Conselho Participativo Municipal.** Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/se/w/noticias/121450>. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). **Decreto nº54.156, de 01 de agosto de 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. Prefeitura de São Paulo, Legislação Municipal, 2015. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54156-de-01-de-agosto-de-2013/consolidado>. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). **Decreto nº56.208, de 30 de junho de 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. Prefeitura de São Paulo, Legislação Municipal, 2015. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56208-de-30-de-junho-de-2015/consolidado>. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). **Decreto nº59.023, de 21 de outubro de 2019.** 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. Prefeitura de São

Paulo, Legislação Municipal, 2019. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59023-de-21-de-outubro-de-2019>. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). **Decreto nº63.126, de 11 de janeiro de 2024**. Abre Crédito Adicional Suplementar de R\$ 192.000.000,00 de acordo com a Lei nº 18.063, de 28 de dezembro de 2023. Prefeitura de São Paulo, Legislação Municipal, 2024. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-63126-de-11-de-janeiro-de-2024/consolidado>. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). **Lei nº 0, de 4 de abril de 1990**. Lei Orgânica do Município de São Paulo. Prefeitura de São Paulo, Legislação Municipal, 1990. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-0-de-04-de-abril-de-1990>. Acesso em: 5 de out.2025.

SÃO PAULO (São Paulo). **Lei nº15.764, de 27 de maio de 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. Prefeitura de São Paulo, Legislação Municipal, 2013. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15764-de-27-de-maio-de-2013>. Acesso em: 5 de out.2025.