

# M

## ecanismos Democráticos de Controle Social na cidade de São Paulo: o Conselho Participativo Municipal

### Daniel Bruno da Silva

Bacharel em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social de Lins e mestre em Serviço Social pela PUC-SP. Atua como professora da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP

### Antonia Conceição dos Santos

Licenciado em Ciências Sociais pela FACERES e mestre em Serviço Social pela PUC-SP. Atua como professor do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza e da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP

### André Galindo da Costa

Bacharel em Administração Pública pela UNESP e mestre em Ciências pela USP. Atua como professor e coordenador de pós-graduação da Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP

**R**esumo: A partir dos anos 1980 o Brasil passa a presenciar um novo tipo de governança que apresenta, ou por previsão legal ou por opção de governo, processos participativos. A partir de então se passa a falar em gestão pública participativa e nesse contexto surgem diversos tipos de mecanismos democráticos para viabilizar essa prática, como: orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, audiências públicas, plebiscitos, etc. Essa pesquisa buscou compreender os paradigmas históricos e legais do desenvolvimento do controle social no Brasil e de uma instituição participativa particular da cidade de São Paulo-SP, o Conselho Participativo Municipal, resultante da evolução do Conselho dos Representantes e das premissas da Lei Orgânica da cidade de São Paulo-SP.

**Palavras-chave:** Controle social. Conselho Participativo Municipal. Descentralização. Instituições participativas.

### 1 Introdução

A partir da década de 1980 surgem no Brasil um conjunto de arranjos participativos resultantes do amadurecimento político e do desenvolvimento das instituições democráticas. Muitos desses arranjos foram influenciados pelo momento social que o país vivia, onde o regime autoritário encontrava-se em constante decadência e diversos movimentos

sociais reivindicavam por institutos democráticos e direitos sociais. No início da década o movimento pelas Diretas Já marcou o cenário político brasileiro.

Em 1986 o movimento sanitarista fazia-se representar na 8ª Conferência da Saúde. Suas diretrizes teve influência direta na Constituição de 1988 e estabeleceu a previsão da saúde enquanto direito universal. A Lei 8142/90 previu os conselhos de saúde enquanto órgãos colegiados, permanentes e deliberativos. Os conselhos iriam se popularizar em outras áreas das políticas públicas, como assistência social, educação, segurança, etc. Também se estruturaram de diversas formas diferentes, adquirindo caráter consultivo em alguns casos.

Os conselhos não foram os únicos arranjos participativos existentes. Outros instrumentos importantes e que se popularizaram ao longo dos anos 1990 e 2000 foram: orçamento participativo, conferências, comitês gestores, audiências públicas, etc. Esses vários arranjos participativos receberam o status de instituições participativas, na medida em que se diferenciavam dos movimentos sociais, já que se tratavam de espaços institucionalizados no âmbito da estrutura governamental. Enquanto alguns dessas instituições participativas estavam previstas em lei, outras eram resultantes da vontade de determinados governos.

Com o passar do tempo essas instituições participativas vão ganhando destaque enquanto objetos de pesquisa. Nelas foram depositadas certa expectativa quanto ao seu potencial fiscalizador e de promover mudança de cultura política. As instituições participativas foram tidas como instrumentos capazes de viabilizar o controle social, portanto pesquisas foram realizadas com o propósito de compreender aspectos diversos delas. Em diversas investigações tentou-se conhecer desde o perfil desses institutos como a sua efetividade.

A cidade de São Paulo, capital do estado de São Paulo, destaca-se como a cidade mais populosa da América do Sul, apresentando também o maior Produto Interno Bruto (PIB) entre as cidades latino-americanas. Sua dinâmica social e política é bem peculiar e diversas de suas experiências servem de paradigma para outros municípios brasileiros. Isso faz com que suas experiências mereçam ser compreendidas com maior rigor analítico.

Uma das inovações que surgiram na cidade de São Paulo foi o Conselho Participativo Municipal. Tal Conselho é resultado das premissas da Constituição Federal de 1988 no que diz respeito à necessidade da promoção de instrumentos de gestão democrática. A Lei Orgânica da Cidade de São Paulo previu a criação do Conselho dos Representantes de modo a ter um espaço de participação e representação popular que estivesse associado a um processo de territorialização administrativa da cidade.

O objetivo dessa pesquisa é analisar de modo exploratório os marcos da criação do Conselho Participativo Municipal de São Paulo. Para tanto realizou-se uma pesquisa bibliográfica com o intuito de delimitar os marcos do desenvolvimento das instituições participativas no Brasil. A consulta à bibliografia não buscou apenas introduzir o contexto dos arranjos e instituições participativas como também de apresentar alguns desses institutos. Também foi feita uma análise documental em relação a legislação pertinente à criação e estruturação do Conselho Participativo Municipal de São Paulo. Por fim foi realizada uma entrevista com o pesquisador e presidente do Instituto Pólis, Jorge Kayano.

Tal trabalho compõe etapa preliminar de pesquisa que busca compreender os potenciais e limitações das instituições participativas da cidade de São Paulo e como essas podem viabilizar a aproximação do controle social com o controle externo.

## 2 O desenvolvimento de instrumentos de democracia participativa no Brasil

Entre os anos de 1964 e 1985, o Brasil viveu sob a égide de um regime político autoritário que ficou conhecido como Ditadura Militar. Esse regime iniciou-se após o golpe militar de 1 de abril de 1964, cujo objetivo era contrapor-se a forças políticas progressistas e populares da época. Esse golpe de Estado recebeu apoio de potências internacionais e de determinados setores da sociedade civil, como: empresários, parcela da classe média urbana, meios de comunicação e representantes da Igreja Católica. Por isso ficou conhecido também como Golpe Civil-militar de 64. (GALINDO DA COSTA, 2014)

Durante esses 21 anos de regime militar existiram diversas orientações políticas diferentes. Porém no geral o que marcou a época foi a supressão de direitos políticos e civis e a impossibilidade de determinados grupos da sociedade se mobilizarem em favor de direitos sociais. Um dos marcos mais trágicos para o sistema político brasileiro foi o Ato Institucional Nº 5 (AI-5) de 1968, que dentre outras coisas cassou mandatos dos parlamentares, fechou o Congresso Nacional e as assembleias legislativas, tornou ilegal reuniões políticas e suspendeu o *habeas corpus* por crimes de motivação política. Antes disso, em 1964, o Ato Institucional Nº 2 (AI-2) já havia suprimido o sistema político pluripartidário. O AI-2 estabeleceu assim um sistema composto apenas por dois partidos políticos: um da situação, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e outro de “oposição”, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). (COUTO, 1964)

Em 1974, diante do início de uma crise econômica, forte mobilização política e vitórias eleitorais do MDB, o regime começa a demonstrar muita debilidade. Inicia-se então um processo de abertura e flexibilização, construindo as bases para uma posterior redemocratização da nação brasileira. As ações nesse sentido foram várias e partiam tanto do

governo, com a Lei de Anistia em 1979, como também de governos municipais do MDB e da própria sociedade civil. É nesse contexto que o Brasil começa a presenciar um conjunto de experiências participativas. Essas se davam tanto com o objetivo de consultar a população sobre determinadas decisões como também para mobilizá-la para implementação de determinadas políticas públicas. Agora tem-se uma outra forma de oposição ao regime autoritário, fundada na possibilidade da construção de uma democracia mais participativa. (PIRES, 2000)

Pires (2000) apresenta como um conjunto de experiências participativas em âmbito municipal ocorreu entre o final dos anos 1970 e os anos 1980. Nas cidades de Lages (SC) e Boa Esperança (MG), por exemplo, foram realizadas diversas iniciativas do poder público municipal em conjunto com a população e que resultaram em diversas obras de infraestrutura. A experiência dessas duas cidades não ficou marcada apenas pela organização de mutirões, mas também pela realização de audiências, nas quais a população podia dar opiniões sobre os rumos do governo. Cidades como Piracicaba (SP), entre 1978 e 1982, Diadema (SP), entre 1983 e 1988, e Vila Velha (ES), entre 1986 e 1988, também experimentaram importantes experiências participativas, nas quais o governo municipal realizava consultas periódicas a população.

Após a eleição indireta de um governo civil, em 1985, e a promulgação da Constituição de 1988, surgem diversas experiências participativas relevantes. Essas também se deram no campo de governos municipais e estiveram associadas quase sempre a governos do Partido dos Trabalhadores (PT). O período de 1989 e 1992 foi de bastante efervescência nesse sentido. Entre as cidades que se destacaram em desenvolver modelos de gestões participativas estavam: São Paulo (SP), Porto Alegre (RS), Santo André (SP), Betim (MG) e Piracicaba (SP). (SOUZA, 2001)

Entre os anos 1990 e os anos 2000, o Brasil passa a vivenciar um conjunto de modelos de governança pública baseados em instrumentos participativos de gestão. Esses instrumentos foram dos mais diversos, diferenciando-se uns dos outros pelo seu potencial deliberativo ou consultivo e também pelo quanto estiveram ou não garantidos por lei. Aos mecanismos governamentais que permitem a participação social Gurza Lavalle (2011) denominou como instituições participativas.

### 3 As instituições participativas brasileiras

Entre as instituições participativas mais marcantes no Brasil democrático estão:

- a. Audiências Públicas: Permitem a comunicação entre o governo e a sociedade, não gerando obrigações de ambas as partes. As audiências públicas não são espaços deliberativos e sim consultivos. A Administração Pública pode convocar audiências conforme a sua conveniência ou por determinação legal. Entre as leis que preveem a convocação de audiências públicas em circunstâncias específicas estão: Constituição Federal de 1988, Lei Complementar 101/00 e Lei 10.257/01.
- b. Autogestão: A autogestão é uma forma de organização coletiva para o desenvolvimento de determinadas ações e alcance de resultados em prol desse mesmo grupo. As formas mais tradicionais de autogestão são as organizações de economia solidária e cooperativas. A atividade autogestionária foi estimulada por alguns governos municipais e estaduais no Brasil entre os anos 1980 e 1990. O modelo que se tornou mais marcante é o de mutirões de moradia. Esses apresentam interfaces com movimentos de luta por moradia e foram implementados por diversos governos com o intuito de

viabilizar a construção de moradias populares. (FRANÇA; GARIBE, 2010)

- c. Comitês de Bacias Hidrográficas: São organismos colegiados que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e que possuem poder de gestão sobre bacias hidrográficas. São os comitês que aprovam o Plano de Recursos Hídricos da Bacia e arbitram sobre conflitos envolvendo o uso da água.
- d. Conferências: As conferências viabilizam o planejamento, o controle a gestão de determinadas políticas públicas. Elas se dão nos três níveis da federação: federal, estadual e municipal. Em 1986, a 8ª Conferência Nacional de Saúde tornou-se emblemática ao reunir diversos setores da sociedade em torno do movimento pela reforma sanitária e apresentar as diretrizes fundamentais que geraram as bases para o Sistema Único de Saúde (SUS). (CONSOCIAL, 2014)
- e. Conselhos de Políticas Públicas: Tata-giba (2005) destaca que os conselhos de políticas públicas tiveram suas origens associadas as Lei Orgânicas da Saúde (LOS) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Os conselhos, no geral, são formas de organização paritárias entre o Estado e a sociedade civil. Eles podem ter atributos consultivo e deliberativo. No caso da saúde, a existência e funcionamento de conselhos é condição para transferências orçamentárias. Existem conselhos de diversas áreas, como, por exemplo: segurança, educação, saúde, habitação, transporte, entre outros.
- f. Orçamento Participativo: o orçamento participativo (OP) foi uma inovação participativa brasileira cujo caso mais conhecido é o de Porto Alegre (RS). O OP é uma forma de participação popular via plenárias regionais e temáticas que teve vários formatos diferentes. Seu objetivo

- é que parcela dos recursos orçamentários tenham seu destino definido via deliberação da população. Existiram mais de 200 casos de orçamento participativo no Brasil e diversos exemplos em todo o mundo. (PIRES, 2000)
- g. Plano Diretor Municipal: O Plano Diretor Municipal não tem o objetivo principal de ser propriamente um instrumento participativo. Conforme as determinações da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) esse instrumento deve servir como principal instrumento de planejamento urbano de uma cidade. A produção do Plano Diretor prevê necessariamente audiências públicas, reuniões plenárias e oficinas que devem contar com representantes do Estado e da sociedade. (AVRITZER, 2008)
- h. Plebiscito e Referendo: Tanto o plebiscito quanto o referendo têm garantia na Constituição Federal de 1988. Ambos são considerados mecanismos de soberania popular. Enquanto o plebiscito é uma votação popular que antecede a formulação de uma lei o referendo trata-se de uma ratificação de uma lei que já foi formulada. No Brasil esses mecanismos têm sido pouco usados no âmbito federal. Até hoje a União realizou um único plebiscito em 1993 para se decidir a forma e o sistema de governo e um referendo em 2005 para votar sobre o veto ou não do Art. 35 do Estatuto do Desarmamento. (RABAT, 2010)

#### 4 A gestão participativa como instrumento de processos de descentralização

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2015) no Brasil 84% da população brasileira vive em cidades, constituídas de forma não planejada, sem estrutura e com

péssimas condições de vida, alto índice de violência, poluição, ausência de serviços públicos, exclusão social e impossibilidade de direito à cidade, entre outros males. A cidade de São Paulo, encontra-se entre as dez cidades com os maiores valores de PIB do planeta possui aproximadamente 12 milhões de habitantes, o que a torna um desafio para os gestores municipais que enfrentam uma diversidade de problemas de diversas natureza (IBGE, 2018).

O modelo de centralização administrativa acentua as desigualdades regionais e a participação cidadã nos processos decisórios. Nesse sentido, a perspectiva de gestão das políticas públicas voltadas ao combate das desigualdades sociais e a exclusão traz em cena o debate sobre a participação da sociedade no controle e fiscalização das políticas públicas. A literatura aponta que países anglo-saxões como a Austrália, Grã-Bretanha, Nova Zelândia e a maioria dos países europeus, como França, Itália e regiões autônomas na Espanha, trabalham esta perspectiva, tendo em vista as chamadas políticas sociais territoriais ou políticas sociais territorializadas. Isso lhes permite uma reflexão mais aprofundada sobre a própria gestão descentralizada e integrada destas políticas. (KOGA, 2002).

Koga (2002) afirma que é grande o debate sobre os desafios, limites e as possibilidades das políticas sociais calcadas na perspectiva das políticas territoriais. O debate sobre a descentralização e gestão social tem em seu cerne a concepção de que o crescimento desordenado dos gastos públicos e a má gestão dos serviços públicos, fragilizam as instituições políticas e os mecanismos de controle.

A Constituição Federal de 1988, inova ao trazer o paradigma da democracia participativa e institucionalizar a participação social através dos conselhos de direitos no controle e fiscalização das políticas públicas. No entanto, a participação política da sociedade requer a

quebra de paradigmas cristalizados em que as decisões políticas e a gestão pública são centralizadas nos gabinetes. Nesse modelo tradicional a elaboração dos planos, programas e projetos, em sua maioria, possuem entraves burocráticos e são realizados por um corpo técnico de assessores governamentais ou políticos.

Isso demonstra que a gestão democrática ainda é vista por alguns gestores de forma não prioritária. Podemos citar como exemplo a afirmação corrente de que a sociedade civil não está preparada para exercer este papel, apesar de todos os mecanismos legais prescritos na Constituição Federal de 1988. Outro aspecto importante é a não partilha do poder. Wanderley (1991) entende que a participação da sociedade na gestão dos serviços públicos é uma lição de aprendizado, como experimento viável e como exercício efetivo do poder.

Em nosso país, a gestão democrática e partilhada é pouco aplicada pela maioria dos estados e municípios. Mais preocupante ainda é que passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, alguns gestores desconhecem os dispositivos legais de participação social. Koga (2002) afirma que o problema consiste na produção efetiva das políticas sociais territoriais e da capacidade dos sujeitos locais se apropriarem de dados e ferramentas para o planejamento e controle das ações de forma que efetivamente expressem as demandas da sociedade. Nesse sentido, o enfrentamento da realidade desigual traz consigo o desafio de enfrentar as desigualdades de forma desigual, considerando as diferentes demandas regionais e sua diversidade de demandas.

Sob esta perspectiva, Gonh (2001) ressalta alguns aspectos relevantes da prática conselheira: acesso à informação e democratização das ações dos conselhos, formação e capacitação dos conselheiros, principalmente o segmento da sociedade civil. Fiscalização e controle sobre os atos dos conselheiros, aplicabilidade das deliberações dos conselhos pelo poder executivo,

representatividade qualificada dos segmentos que compõe os conselhos.

Sob a perspectiva de melhorar a gestão da cidade e ampliar os instrumentos de democracia participativa, a Prefeitura Municipal de São Paulo, em 2002, apresentou um novo modelo de organização política administrativa, através da criação das Subprefeituras e dos Conselhos de Representantes, em 2004, visando a descentralização da gestão dos serviços, a democratização do governo, e aproximação entre governo central e as regiões. (SÃO PAULO, 2002)

## 5 O Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo

O Conselho Participativo Municipal foi instituído em 2013, com mandato dos conselheiros para o período de 2014-2016. /ele substituiu o Conselho de Representantes. O Conselho dos Representantes não alcançou sucesso já que a Lei Municipal 13.881/04 que o previa nas subprefeituras foi impetrada pelo Procurador Geral de Justiça de São Paulo e teve acolhimento do Tribunal de Justiça de São Paulo, que suspendeu suas atividades.

Neste sentido, Coelho (2017) afirma que:

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.

A criação do Conselho Participativo Municipal de São Paulo, está prevista no Programa de Metas 2013-2016, eixo 3 (meta 96) que trata da gestão descentralizada, participativa e transparente. A Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio do art. 35 da Lei Municipal

15.764/13, art. 35, instituiu o Conselho Participativo Municipal que foi regulamentado pelo Decreto Municipal N° 54.156/13.

Diversas reuniões visando o envolvimento da sociedade civil no processo de constituição do Conselho Participativo Municipal na cidade foram realizadas, contando com a participação da Rede Nossa São Paulo, Instituto Pólis, Movimento Contra Corrupção Eleitoral (MCCE), Subprefeitos e representantes do governo e da sociedade. A participação de diversos setores visou o envolvimento da sociedade na formulação da Lei e do Decreto de implementação do Conselho.

Foi um longo percurso que passou desde a criação de Comissões Eleitorais Locais através de Audiências Públicas para escolha das Comissões Eleitorais das Subprefeituras, em que participaram 3.304 pessoas que elegeram 32 Comissões Eleitorais Locais. A eleição contou com 2.904 candidatos e foram eleitos 1.133 conselheiros. Votaram 120 mil votantes, registrando 600 mil votos. O Decreto 54.645/13, institui a cadeira extraordinária de imigrante, visando garantir a sua participação nesse colegiado. Em março de 2014, elegeu-se 20 representantes dos imigrantes residentes na cidade de São Paulo, visando a inclusão e a escuta de moradores oriundos de outros países.

O Conselho Participativo Municipal é um 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, colaborar no planejamento e no acompanhamento da execução orçamentária e na implantação das políticas públicas nos seus territórios. Os conselhos devem também, apresentar demandas, necessidades e prioridades nas trinta e duas subprefeituras da cidade de São Paulo, com representantes eleitos por distritos através do voto direto e a participação de imigrantes e de mulheres.

Os Conselhos Participativos Municipais representam uma inovação na forma em que foram instituídos, na medida em que na sua construção tentou-se superar o modelo de segmentação social existentes nos demais conselhos de políticas públicas. Entre outras inovações do Conselho estiveram a realização de eleições diretas, a inclusão de imigrantes e mulheres e a representação distrital.

## 6 Entrevista com Jorge Kayano

Com o objetivo de compreender determinados processos relacionados à criação do Conselho Participativo Municipal, foi entrevistado o Médico Sanitarista Jorge Kayano, pesquisador e presidente do Instituto Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Kayano, assim como o Instituto Pólis, tiveram um papel fundamental na criação do Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo.

Kayano (2018) explica que os Conselhos de Representantes foi previsto na Lei Orgânica do Município de São Paulo, sendo consequência de determinação da Constituição Federal de 1988. A Constituição estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos da Administração Pública. Segundo Kayano (2018), existiam vários coletivos que defendiam a regulamentação do Conselho. Entre eles estavam o Instituto Pólis, o Movimento de Fé e Política da Igreja Católica, a Escola de Governo e o MCCE-Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral.

O Movimento, mesmo em sua heterogeneidade de expressões e modelos propostos, tinha uma perspectiva comum fortemente democratizante. Considerava-se a importância da criação dos conselhos de representantes num ato intrínseco à criação das subprefeituras como unidades administrativas do município, onde os conselhos atuariam como representantes locais da população que os elegeria, apresentando as particularidades territoriais para

uma integração das políticas públicas no sentido de melhorar continuamente a qualidade destas e otimizar a execução dos recursos orçamentários, mediante controle social, junto ao controle externo do Tribunal de Contas e a Câmara Municipal, em suas atribuições fiscalizadoras do Executivo. (KAYANO, 2018)

Para Kayano (2018) dotação orçamentária deveria destinar valores maiores dos recursos públicos para os distintos territórios, que seriam incumbidos de uma execução das políticas públicas de forma integrada e mais aproximadas dos seus destinatários e suas demandas específicas. Para tanto, as secretarias temáticas como Saúde, Educação, Obras, e demais, deveriam ter redução de valores no orçamento e abrir mão de parte de seu poder decisório na elaboração das políticas públicas em favor de uma participação mais democrática da população, representada pelos conselhos nas subprefeituras.

Na concepção inicial, secretarias temáticas teriam mais um papel de planejamento geral no município e articulação entre os territórios das subprefeituras, que, segundo Kayano (2018), seriam uma divisão do município em um número em torno de 10 unidades, e não 31 como se convencionou na ocasião de sua criação, pela Lei 13.399/2002. Esse modelo foi resultante das negociações entre o Legislativo e o Executivo municipal. Para Kayano (2018) diferentemente do que foi proposto inicialmente, os conselhos não foram criados juntamente com as subprefeituras, já que essas foram criadas no ano de 2002.

O Conselho de Representantes, assim chamados no ato de sua criação pela Lei 13.881/2004, foi configurado de uma forma totalmente divergente do que era proposto inicialmente. Além disso há certa resistência a manutenção do conselho a partir de 2005. Na ocasião o governo mobilizou o Ministério Público Estadual com um processo de inconstitucionalidade contra a existência dos conselhos

de representantes, acusando vício de origem na sua criação, ou seja, a Câmara Municipal teria criado um instrumento de gestão para os territórios, cometendo vício de origem. Isso, uma vez que a criação de mecanismos administrativos só compete ao poder executivo e não ao legislativo.

Na avaliação de Kayano (2008), os argumentos eram pertinentes, alusivos à questão econômica contra a gestão orçamentária executada pelas subprefeituras, que em número excessivo pulverizavam os recursos de modo insustentável e dificultam a gestão municipal. Frente ao numeroso número de gestores dos 31 territórios, Kayano (2018) acredita que gestão fica impraticável com um número tão grande de subprefeituras, recordando que a quantidade ideal e pensada inicialmente era de no máximo 10.

A Justiça Estadual deu causa ganha para o governo, invalidando a gestão orçamentária nos territórios, vinculada com a participação dos conselhos de representantes. Em 2013, o Conselho voltou a existir com outro nome: Conselhos Participativos Municipais. A criação, desta vez, ocorreu por meio de um ato do poder executivo, na ocasião da promulgação da lei municipal que criava as Secretarias de Promoção e Igualdade Racial, da Mulheres e dos Direitos Humanos. A iniciativa de criação dos Conselhos Participativos Municipais foi a proposta de uma emenda à referida lei de criação das secretarias acima mencionadas.

### Considerações Finais

A participação social é um direito de todos cidadãos e é fundamental que diferentes instâncias e mecanismos participativos estejam integrados, para que cada vez mais a sociedade possa compreender os problemas da cidade e as possibilidades de torna-la mais justa, democrática e com qualidade de vida. Esse processo que permite a viabilização do controle social.



Os Conselhos por si só não são garantias de fiscalização por parte da sociedade. Além disso políticas públicas nem sempre dão conta de interferir nas situações de exclusão social, para isso, no processo de elaboração dos planos, programas e projetos, é preciso considerar as diferenças regionais, a cultura, os valores, a geografia, anseios, as formas de organização social e os significados dessa realidade. Aliás, para que tal planejamento tenha eficácia, a participação dos sujeitos sociais é de fundamental importância no enfrentamento da exclusão social.

Sob essa perspectiva, vale destacar que a participação cidadã pode contribuir para uma melhor gestão do território, através dos conselhos de políticas públicas com representatividade e autonomia, de forma que supere a cultura da não participação nesses espaços. Vale destacar, a descentralização administrativa contribui também para o exercício da democracia e do aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas, através da distribuição espacial, demográfica e administrativa dos serviços.

Outro aspecto importante é o empoderamento e o fortalecimento dos conselhos e dos diversos sujeitos sociais, no sentido de contribuir para uma gestão mais democrática, de forma que os gestores ultrapassem as barreiras técnico-administrativas e políticas, que permeiam as relações de poder, e que os cidadãos se apropriem de informações e dados legais, indicadores econômicos e sociais, para que de fato produzam políticas públicas e impacto na realidade social.

Nesse sentido, a atuação dos conselhos se dá fundamentalmente nas políticas públicas, como acompanhamento de políticas públicas. Podemos concluir que a participação social na esfera pública representa um grande progresso para a gestão das políticas públicas, no entanto, ainda é preciso refletir sobre os limites dessa participação e a autonomia política que ainda não se constituiu efetivamente na nossa sociedade. Para tanto é necessário o seu

aperfeiçoamento e que entre na forma de política de Estado na agenda política.

Como visto o Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo foi uma iniciativa com o intuito de gerar um processo de gestão mais democrática e viabilizar o controle social. Seu desenvolvimento envolveu muitas etapas e prerrogativas legais. Resultou de uma reivindicação de quase 30 anos, desde que a Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Cidade de São Paulo estabeleceram a participação enquanto premissa. O Conselho anteriormente foi pensado como um instrumento de viabilização da gestão territorializada da cidade. No entanto o próprio processo de descentralização na forma das subprefeituras não atendeu premissas estabelecidas previamente como fundamentais. Somou-se a isso o fato de logo que criado foi impugnado por iniciativa do próprio governo junto ao Ministério Público e por decisão judicial. O Conselho de Representantes só foi ressurgir em 2013 por iniciativa também do Poder Executivo na época, no entanto nesse momento com outro nome: Conselho Participativo Municipal.

O Conselho Participativo Municipal apresenta uma estrutura de governança muito particular e apesar de ter nascido na cidade de São Paulo tem servido de paradigma de gestão democrática para outras cidades brasileiras. Como identificado nesse trabalho pelo menos três importantes características são fundamentais para esse Conselho. Quais sejam: paridade de participação de mulheres, cadeiras reservada à imigrantes e eleições diretas. Tais aspectos vão ao encontro da dinâmica plural e cosmopolita da cidade de São Paulo e representam importantes premissas para a popularização de processos democráticos.

Diante dos aspectos já apresentados essa pesquisa, que além de exploratórias apresenta resultados parciais, abre as portas para novas investigações. Entre as possibilidades de pontenciais objetivos de pesquisa quanto ao Conselho



Participativo Municipal da Cidade de São Paulo, encontram-se: o mapeamento do perfil de seus participantes, a sensibilidade de suas atividades em relação às mudanças de governo, seu potencial de fiscalizador, a efetividade de suas atividades sobre as políticas públicas e as suas interfaces concretas com a atividade de Controle Externo desenvolvidas pela Câmara Municipal da Cidade de São Paulo e pelo Tribunal de Contas como Município de São Paulo.

Por ora as contribuições da pesquisa vão ao encontro de apresentar parte da história da formação do Conselho Participativo Municipal. Para, além disso, novas pesquisas

devem ser realizadas. Outro elemento de imensa importância na compreensão dos potenciais e limitações do Conselho, e que portanto também deve pautar novas pesquisas, porém agora numa perspectiva educativa e de formação, é a Escola Superior de Gestão e Controle Externo das Contas Públicas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Essa instituição oferece hoje o curso de Pós-graduação em Controle Social das Políticas Públicas e diversos cursos de extensão e curta duração que abordam a questão do controle social das políticas públicas ou das interfaces do controle social com o controle externo.

## Referências

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, nº 1, p. 43-64 Jun. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

\_\_\_\_\_. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS. **Lei nº 8.142**, de 28 de dezembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8142.htm). Acesso em: 22 de julho de 2018.

\_\_\_\_\_. Estatuto da cidade e legislação correlata. **Lei nº 10.257**, de 10 de Julho de 2001. 2. ed. Atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

\_\_\_\_\_. Lei de Responsabilidade Fiscal. **Lei Complementar nº 101**, 04 de Maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 22 jul. 2011.

Consocial. **O que é uma conferência?** Disponível em: <http://livreconsocialbh.wordpress.com/about/o-que-e-uma-conferencia>. Acesso em 5 de abril de 2018.

COUTO, Ronaldo Costa. **História indiscreta da ditadura e da abertura**. Brasil: 1964-1985. Rio de Janeiro: Editora Record. 1999.

FRANÇA, Cassio Luiz de; GARIBE, Roberto Nami. Políticas institucionais para o fomento ao desenvolvimento local, In Dowbor, L. e Pochmann, M. **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

GALINDO DA COSTA, André. **Conselhos de Políticas Públicas e associações de moradores: estudo de caso do orçamento participativo de São Carlos**. São Paulo, 2014, 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-graduação em Mudança Social e Participação Política. Escola Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. 2014.

GURZA LAVALLE, Adrian. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In PIRES, R. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, p. 34-42, 2011.



IBGES. **IBGE Cidades**. São Paulo. Acessado em 27 de julho de 2018. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/>>.

KAYANO, Jorge. Entrevista concedida a Antônia Conceição dos Santos e Daniel Bruno da Silva. São Paulo, 19 de julho de 2018.

KOGA, Dirce. **Cidades entre territórios de vida e territórios vividos**. São Paulo: Cortez, 2002.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Dinâmica populacional, urbanização e meio ambiente**. Brasília: UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas, 2015. Disponível em: < endereço do site > Acesso em: X de Y de Z.

PIRES, Valdemir. **Participação da Sociedade nos processos orçamentários**: a experiência brasileira recente. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES\\_Valdemir.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/VPremio/sistemas/1siafpVPTN/PIRES_Valdemir.pdf)> Acesso em: 22 de Julho de 2011.

RABAT, Marcio Nuno. **Representação, participação política e controle social**: instituições, atores e história. Câmara dos deputados, Consultoria Legislativa, Biblioteca virtual da câmara, 2010. Disponível em : < [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3966/representacao\\_politica\\_rabat.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3966/representacao_politica_rabat.pdf?sequence=1)> Acesso em: 30 de Junho de 2013.

SÃO PAULO. **Decreto 5.4645/13**. Acessado em 27 de julho de 2018. Disponível em: [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=30112013D%20546450000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=30112013D%20546450000). 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto 54.156/13**. Acessado em 27 de julho de 2018. Disponível em < <https://www.radmunicipal.com.br/legislacao/decreto-54156>>. 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 13.399/02**. Acessado em 27 de julho de 2018. Disponível em: < [http://ww.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/lei\\_13\\_399\\_1254940922.pdf](http://ww.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/lei_13_399_1254940922.pdf)>, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.881/04**. Acessado em 27 de julho de 2018. Disponível em < [http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=31072004L%20138810000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=31072004L%20138810000)>, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei 15.764/13**. Acessado em 27 de julho de 2018. Disponível em < <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/legislacao/index.php?p=170844>>. 2013.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo. Ano 15, n°4, p.84-97 out./dez. 2001.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n° 25, p. 209-213, nov. 2005.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Participação popular: poder local e conselhos. **São Paulo em Perspectiva**, 5(2), abril/junho, 1991.