



**Ana Paula Ferreira Luz**

**Gestão participativa na cidade de São Paulo: uma  
abordagem fundante na formulação das políticas urbanas**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana e Ambiental da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Engenharia Urbana e Ambiental.

Orientadora: Profa. Valéria Pereira Bastos



**Ana Paula Ferreira Luz**

**Gestão participativa na cidade de São Paulo:  
uma abordagem fundante na formulação  
das políticas urbanas**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Engenharia Urbana e Ambiental (opção profissional) pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Profa. Valéria Pereira Bastos**

Presidente / Orientadora

Departamento de Serviço Social - PUC-Rio

**Prof. Fabio Fonseca Figueiredo**

Departamento de Políticas Públicas - UFRN

**Prof. Rafael Soares Gonçalves**

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

**Prof. Márcio da Silveira Carvalho**

Coordenador Setorial de Pós-Graduação  
do Centro Técnico Científico – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 2016

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

## Ana Paula Ferreira Luz

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Juiz de Fora / MG (UFJF) tendo especialização na Residência em Planejamento e Gestão Urbana pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo em parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo (SMDU).

### Ficha Catalográfica

Luz, Ana Paula Ferreira

Gestão participativa na cidade de São Paulo : uma abordagem fundante na formulação das políticas urbanas / Ana Paula Ferreira Luz ; orientadora: Valéria Pereira Bastos. – 2016.

146 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Engenharia Civil, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental, 2016.

Inclui bibliografia

1. Engenharia Civil – Teses. 2. Engenharia Urbana e Ambiental – Teses. 3. Conselhos participativos. 4. Planejamento urbano. 5. Sociedade civil. I. Bastos, Valéria Pereira. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana e Ambiental. III. Título.

CDD: 624

Dedico esta dissertação a cada um dos participantes da pesquisa que me incentivaram e acreditaram no meu trabalho.

## Agradecimentos

Aos que participaram da minha pesquisa e a todos que conheci durante o processo, que acreditaram em meu trabalho, me incentivaram a seguir em frente, e que me permitiu conhecer pessoas incríveis e engajadas que não desistem de lutar pelos seus direitos e por toda uma população que precisa de representação, e que retomou a minha esperança na busca de dias melhores.

Agradeço aos queridos residentes que, sem alguns de vocês, não conseguiria concluir a pesquisa, em especial à Emmily Leandro, Gabriela Cascelli, Clarice Rodrigues e Márcia Endrighi, que me auxiliaram no desenvolvimento de um questionário rico em informações e que me deram um apoio especial no momento da pesquisa.

Agradeço à Professora Doutora Valéria Pereira Bastos, minha querida orientadora, por me acolher no meio de tantas incertezas e frustrações anteriores, que me deu forças para continuar neste tema e um grande apoio para concluir minha tão sonhada dissertação, em um ano conturbado de muitas idas e vindas entre Rio de Janeiro e São Paulo.

Agradecimento especial aos professores da FAU USP, em especial à brilhante Professora Doutora Raquel Rolnik, que contribuiu e me encorajou a realizar os questionários, à Professora Doutora Maria Lucia Refinetti Martins, pelo auxílio ao encontro de bibliografias e ao Professor Doutor Nilton Ricoy Torres, pela conversa iluminada ao fim desta dissertação.

Agradeço acima de tudo aos meus pais, por terem financiado o meu Mestrado em uma Universidade renomada, e por sempre estarem presentes me motivando e acreditando nos meus sonhos. E agradeço à minha irmã, que mesmo longe, é o meu orgulho e minha vontade de fazer o meu melhor e ser exemplo para que ela sempre corra atrás de seus objetivos.

## Resumo

Luz, Ana Paula Ferreira; Bastos, Valéria Pereira (Orientadora). **Gestão participativa na cidade de São Paulo: uma abordagem fundante na formulação das políticas urbanas**. Rio de Janeiro, 2016. 146p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação pretende promover uma reflexão sobre a questão da participação social na formulação de políticas urbanas a partir de experiência vivenciada na cidade de São Paulo no ano de 2016, procurando também avaliar a cronologia das políticas urbanas e da participação social no Brasil e no município em questão. Para tanto, buscou-se compreender a relevância dos processos participativos no cenário brasileiro e local, seus diferentes processos e a atuação da sociedade civil na formulação de políticas públicas para a cidade. Utilizamos como base metodológica a pesquisa de cunho quali-quantitativo e a técnica de observação participante, acompanhando as reuniões dos conselhos participativos municipais presentes nas trinta e duas subprefeituras da cidade e, através do canal de escuta, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, que por amostragem expressiva, objetivou analisar a eficácia dos conselhos e a contribuição dos conselheiros no processo de tomada de decisão e de expressão do controle social. Além disso, foram realizadas análises das abordagens dos modelos participativos de planos urbanos, o que oportunizou refletir acerca do tema na prática, tanto no contexto do poder público, como pela própria sociedade civil. E por fim, levantamos a questão da efetividade da prática participativa ser propulsora de ações de sustentabilidade social, tendo em vista que a implicação da sociedade na formulação das políticas públicas, e neste estudo, as urbanas, devem inferir a respeito da reestruturação de cidades, alinhando as questões sociais, econômicas, culturais, ambientais, entre outras, que permitam melhores condições de vida da população, bem como de cidades melhores planejadas.

## Palavras-chave

Conselhos participativos; planejamento urbano; sociedade civil.

## Extended Abstract

Luz, Ana Paula Ferreira; Bastos, Valéria Pereira (Advisor). **Participatory management in the city of São Paulo: a foundational approach in the formulation of local urban policy.** Rio de Janeiro, 2016. 146p. MSc Dissertation – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This master's thesis intends to promote a debate about the importance of social participation in formulating urban policies, by promoting inclusive and effective actions, because the civil society participation changes paradigmatically the logical of collective way of living.

In February 1999's, the economist Joseph Stiglitz have already spoken about the social participation role:

The central argument of this paper has been that open, transparent, and participatory processes are important ingredients in the development transformation - important both for sustainable economic development and for social development that should be viewed as an end in itself and as a means to more rapid economic growth (STIGLITZ, 2002, p. 175).

By the end of the 1990's, it was already possible to realize the necessity of defining public policies directed to the poverty alleviation, such as employment, housing, or education politics that needed to be implemented. In that way, it was comprehensive that the improvement of life quality should be the main goal to a healthier environment. In the Brazilian context, according to Maricato (2016), the Brazilian society has urbanized mostly in the twentieth century, starting with only 10% of the population living in the cities and finishing with impressive 91% living in urban areas. The perception of lack of urban planning in the development of most of the Brazilian cities can be emphasized with the lack of participatory processes and the social participation in urban management.

The problems related to the demographic growth in Brazilian cities and its consequences are defined by the sustainability in the urban environment, or the Urban Sustainability. This term was determined by Henri Acselrad (1999) and explained as the capacity of urban policies to be adapted to service offers and social assistance, attending to numerous demands of the population basic rights and others investments.

The present year of 2016, remarkable by the impeachment of the president Dilma Roussef and the doubt about its legitimacy, created the concern of going backward in many important achievements related to the fight for the social movements and in favor of the vulnerable population.

Besides that, the interest in realizing studies in the area of social participation in urban questions that I have been accomplished during the residence program in Planning and Urban Management in association with the Faculty of Architecture and Urbanism in the University of São Paulo and the Municipal Secretariat of Urban Development in the city of São Paulo. In this time, it was possible to take action directly in the Regional Plans reviews, being perceptible the great importance of the participatory phase in all the process, where the presence of the Participatory Councils of the town as a representation of the civil society was very important, and became the case study of this thesis.

Making part of the residence program allowed the residents to have both theoretical lessons and practical activities and being able to experience the public management in the city of São Paulo, specially related to the participatory processes. Some of the obstacles to conduce a better participatory meeting and the high absence between the councils brought us interest in understanding what could be occurring. Besides the great achievement of the creation of the Participatory Councils to represent the civil society, the practice of the social participation and, consequently, the social control, was not happening in an effectively way.

The research started with the study of the conception of the social participation aiming to comprehend the relevance and the difference between participatory processes and its evolution in Brazil, in which moment there was more attention for this instrument, and how is it still necessary to keep evolving to be able to guarantee even more the effectiveness in the participatory processes.

In the second chapter, the chronology of the social participation in Brazil was analyzed since the 1960's, reinforcing the importance of the promulgation of the Federal Constitution in 1988, coming through others legislations that succeed, as the Statute of the City, the creation of the City Ministry in 2003, the implementation of the Cities National Conference, the Urban Development National Plan, and a range of other decrees and provisional measures related to the subject, in the sense of fundamenting the logic and the importance of the



social participation as an essential tool in the process of social control and a better access of the population to the city.

In the third chapter, it was made an attempt to introduce the concept of the social participation and the democracy, analyzing the different participatory processes, the importance of the civil society engagement and the methods to create more effective actions, besides explaining the importance of these activities in the formulation of urban policies. Thereafter, it was realized studies of the modeling approach of the social participation in the municipality of São Paulo since the occurrence of the regional administrations in 1965, focusing in the administrations that gave priority to the decentralization and the development of participatory processes in the city of São Paulo, passing by Luiza Erundina's government in 1989, Marta Suplicy's in 2001 until Fernando Haddad's government, closing the cycle in 2016. Therefore, we used to enlighten important questions related to the social participation approach in the different governments, since the decentralization of the city administration, until questions of the most recent Master and Regional Plans, which allowed to reflect above the participatory processes in practice and how this phases had been underestimated, not only by the public authorities, but also by the population that is not used to practice your ability to influence the formulation of urban policies, although in São Paulo, it has been settled a range of participatory instruments, such as the Municipal Participatory Councils.

The fourth chapter was dedicated to argue and analyze the results of the study, the living experience in the participatory councils through observation and survey application with the counselors of the thirty two Sub-City Halls, which allowed the result of 315 questionnaires answered. The intention of the field research had the main goal to generate answer to a series of questions related to the representativeness in the councils, who are the participants, the civil society agents in case, how does occur the process of mutual interest development and if there are conflicts related to individual interests, besides looking for ways to promote models of participatory processes in which the population really feel comfortable to expose their opinions without being induced by facilitating agents, and consequently, by the public power.

It was developed an extensive questionnaire with twenty eight questions, with written and selective answers, whose purpose was to understand the

actuation of the participatory counselors and the social participation in the urban policies. We also sought to survey who are these counselors, whose motivations and what connections they have, and how they involve with the activities.

The applied methodology was a qualitative and quantitative survey and a method of participative observation, where through the Municipal Participatory Councils meetings it was possible to experience the dynamic of their actions. The self-appliance was important to allow the counselor being more comfortable to answer the questions, without feeling compromised, since they could do it anonymously. Besides, it was not able to attend in all the thirty two councils personally and some other residents helped delivering part of the questionnaires, allowing that the research could be concluded with success. Therefore, it was essential that the survey could be realized independently, without any interference that could bring different interpretations or answers inhibition. This way, it was possible to open a dialogue by an expressive sample of the questionnaires, aiming to achieve the participatory councils in all of the Sub-City Halls, with an average group of at least 20% of the counselors in each of them. At the end of the research, it was possible to realize visits in the thirty two counselors, involving a total of 315 questionnaires applied.

Besides the field research, some documental and bibliographical survey was also made, involving analyzes of articles, doctoral thesis and books, from authors as Ana Cláudia Teixeira, Evelina Dagnino, Leonardo Avritzer, Lígia Lückmann, Luciana Tatagiba, and others, aiming to understand the actual performance of the different councils and social participation instruments, trying to understand what are the established rules between them and the existent similarity relations, with the intention to comprehend the possibility to allow the formulation of politics that could attend all over the city.

To understand the survey sample, it is important to clarify that in the actual mandate, it was elected 1.113 counselors and more 35 for the immigrants. From this amount, we achieve in our approach the percentage of 27,44% of the counselors consulted, during two months of research field, what we consider an successful outcome, having in mind that the average of presence in the councils, hardly achieve more than 50%, and besides, we could overcome our goal of listen to 20% of the counselors.

The analyses gave the opportunity to reflect over the theme in its practical applicability, both in the public power and the civil society backgrounds. In the end, we raised the question of effectiveness of the practical participation being a propelling action of the social sustainability, having in mind that the implication of society in formulating the public policies, specially the urban ones, should interfere in restructuring the cities, aligning social, economical, cultural, environmental, and other questions, that aims to provide better life conditions for the population, as well as better planned cities.

According to the results pointed in the study, the thesis make final considerations for the necessity of constructing new ways in the search of rethinking the processes so far realized, raising some criticisms about the urban planning that has been produced and aiming to make possible the effectiveness relates to the participatory management in formulating the public urban policies. It is understood that it is needed to be based not only in the technical knowledge and economical and political decisions, but also by the understanding of the active participation of the civil society in the decision making, creating in the population the interest in interact and realize changes.

It is indispensable a collaboration between all the agents involved in the process, including the civil society and the public power, embracing a partnership between the responsible people for these interventions and those who will, in the future, enjoy from the benefits of an active social participation, which means the civil society that sets on the urban areas. The mutual interest is essential for the quality and effectiveness in the participatory processes.

That way, it is even more crucial to know how to learn and respect someone else's opinion that make part of the civil society, aiming for them to be attended and to have a bigger return for a more immediate resolution of its different problems. Guarantee participatory instruments, such as the Municipal Participatory Councils, means keeping constructing a more democratic culture in the Brazilian society, confronting the elitist conceptions and contributing to actions more inclusive and transparent, in way to recognize the citizen as a bearer of rights.

By reaffirming the importance of thinking about urban policies tied to participatory processes, it is necessary to reflect in the complexity of the cities, as a heterogeneous web, according to Guattari (1999), in which is needed to see

through the "boundaries" and watch out for social, ideological, anthropological, and other aspects. Besides that, is it essential that the civil society inform itself and know its rights, to make achievable the realization of the necessary changes, to create sustainable regions that face economical, social and environmental issues to improve the urban life quality of our population and the Brazilian cities, aiming to ensure the effectiveness of the participatory spaces, even though they are legitimized or not, as an important and indispensable tool for the future of our country.

## **Keywords**

Urban planning; participatory councils; civil society.

## Sumário

<b>1</b>	<b>Introdução</b>	<b>19</b>
<b>2</b>	<b>Políticas urbanas e sua cronologia: as implicações da participação da sociedade civil no contexto social</b>	<b>24</b>
2.1	Cronologia das políticas urbanas e da participação social no Brasil	28
2.2	MCidades: O novo Ministério e suas contribuições para as cidades	35
2.3	A importância das Conferências e dos Conselhos para a dinâmica social das cidades	39
2.4	A Política Pública de Participação Social e suas reviravoltas	42
<b>3</b>	<b>Participação social no contexto urbano a partir da experiência de São Paulo</b>	<b>49</b>
3.1	Os diferentes processos e agentes participativos	51
3.2	Participação social na formulação de políticas urbanas	59
3.3	Descentralização da gestão e a participação social em São Paulo	64
3.4	O conselho participativo e a importância do seu papel no município	72
<b>4</b>	<b>Os conselhos participativos da cidade de São Paulo e a experiência vivenciada</b>	<b>77</b>
4.1	Desenvolvimento da pesquisa	80
4.2	Análise de dados	85
4.3	Contribuições no auxílio de ações mais efetivas aos conselhos participativos municipais	120
<b>5</b>	<b>Considerações finais</b>	<b>126</b>
<b>6</b>	<b>Referências bibliográficas</b>	<b>130</b>
<b>7</b>	<b>Apêndices</b>	<b>142</b>

## Lista de ilustrações

Figura 1: Representação da cronologia das políticas urbanas	28
Figura 2: "A escada da participação"	52
Figura 3: Territorialização do município de São Paulo por Subprefeituras	73
Figura 4: Atribuições CPM	74
Figura 5: Instâncias de participação popular no PDE 2014	75
Figura 6: Abordagens para o Conselho Participativo Municipal	120
Figura 7: Democracia Participativa como transformação social	129
Tabela 1: A arte da pergunta	57
Tabela 2: Comparativo Planos Regionais Estratégicos	77
Tabela 3: Relação Conselheiros participantes na Pesquisa por Conselho	82
Mapa 1: Conselhos com mais de 30% de participantes na pesquisa	81
Gráfico 1: Questionários respondidos	23
Gráfico 2: Gênero dos conselheiros	85
Gráfico 3: Gênero no Município de São Paulo	86
Gráfico 4: Opinião sobre Cota de gênero	86
Gráfico 5: Renda em salários mínimos dos conselheiros	87
Gráfico 6: Renda em salários mínimos no Município de São Paulo	88
Gráfico 7: Desemprego/ Aposentadoria nos Conselhos	89
Gráfico 8: Tipo de emprego nos Conselhos (167 respostas)	89
Gráfico 9: Cor ou raça - Conselheiros	90
Gráfico 10: Cor ou raça - Município de São Paulo	90
Gráfico 11: Faixa etária - Conselheiros	91
Gráfico 12: Escolaridade - Conselheiros	92
Gráfico 13: Escolaridade - Município de São Paulo	92
Gráfico 14: Membros titulares e suplentes	93
Gráfico 15: Mandato	94
Gráfico 16: Áreas de interesse específico	95
Gráfico 17: Outras vinculações	95
Gráfico 18: Apoio nas eleições	99

Gráfico 19: Motivação para se candidatar	100
Gráfico 20: Dificuldades enfrentadas	102
Gráfico 21: Capacitação e Formação	103
Gráfico 22: Comparecimento nos Cursos	104
Gráfico 23: Contato com eleitores	106
Gráfico 24: Comparecimento na Conferência Regional	107
Gráfico 25: Motivo do não comparecimento - Conferência Regional	107
Gráfico 26: Comparecimento na Oficina do Plano Regional	108
Gráfico 27: Motivo do não comparecimento - Oficina Plano Regional	108
Gráfico 28: Utilização de consulta pública Online	109
Gráfico 29: Motivo da não utilização da consulta pública Online	109
Gráfico 30: Comunicação entre conselhos participativos	110
Gráfico 31: Desempenho do CPM no geral	111
Gráfico 32: Relação CPM e Subprefeitura	111
Gráfico 33: Relação CPM e Coordenação	112
Gráfico 34: Atuação dos Conselheiros no geral	112
Gráfico 35: Própria atuação enquanto Conselheiro (a)	113
Gráfico 36: Expectativa com o Conselho	113
Gráfico 37: Relevância dos temas discutidos	114
Gráfico 38: Conselho consultivo ou deliberativo?	115
Gráfico 39: Perda de mandato por ausência	115
Gráfico 40: Possibilidade do CPM interferir no governo local	116

## **Lista de abreviaturas e siglas**

**CMPU** – Comissão Nacional de Política Urbana

**CNDU** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

**ConCidades** – Conselho das Cidades

**CPM** – Conselho Participativo Municipal

**CPOP** – Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos

**FAO** – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

**FNHIS** – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

**FNRU** – Fórum Nacional de Reforma Urbana

**GT** – Grupo de Trabalho

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei de Orçamento Anual

**LPUOS** – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

**MCMV** – Programa Minha Casa, Minha Vida

**MNRU** – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

**ONG** – Organização Não-Governamental

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**ONU Habitat** – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

**OP** – Orçamento Participativo

**OSCIP** – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

**RIO 92** – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

**PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento

**PDC** – Projeto de Decreto Legislativo

**PDE** – Plano Diretor Estratégico

**PL** – Projeto de Lei

**PLANHAB** – Plano Nacional de Habitação

**PLANSAB** – Plano Nacional de Saneamento Básico

**PMPS** – Política Municipal de Participação Social

**PNCC** – Programa Nacional de Capacitação das Cidades

**PND I** – I Plano Nacional de Desenvolvimento

**PND II** – II Plano Nacional de Desenvolvimento

**PNDU** – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano



**PNPS** – Política Nacional de Participação Social

**PPA** – Plano Plurianual

**PRE** – Plano Regional Estratégico

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**SEMPLA** – Secretaria Municipal de Planejamento em São Paulo

**SERFHAU** – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

**SMDU** – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

**SMPS** – Sistema Municipal de Participação Social

**SMRG** – Secretaria Municipal de Relações Governamentais

**SNH** – Secretaria Nacional de Habitação

**SNHIS** – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

**SNPS** – Sistema Nacional de Participação Social

*"Nós acreditamos em participação popular. Não porque está na moda ou porque é bonito, ou politicamente correto defender que as políticas devem ser debatidas diretamente com a população. Mas porque, acima de tudo, acreditamos que não vamos mudar o sentido da política urbana se não a abirmos para uma participação mais intensa dos cidadãos".*

*(Raquel Rolnik, 2003)*

# 1. Introdução

A presente dissertação tem como finalidade apresentar a importância da gestão participativa como ferramenta fundamental na formulação de políticas urbanas, tendo em vista promover ações inclusivas e eficientes, pois a participação da sociedade civil no desenho de ações eficazes para as cidades, muda paradigmaticamente a lógica do viver coletivo.

Em fevereiro de 1999, o economista Joseph Stiglitz já falava sobre essa questão do papel da participação social. Em tradução livre:

O argumento central deste papel tem sido que os processos abertos, transparentes e participativos são importantes ingredientes na transformação do desenvolvimento - Importante tanto para o desenvolvimento econômico sustentável quanto para o desenvolvimento social que deveria ser visto como um fim por si mesmo e como um significado para um crescimento econômico mais rápido (STIGLITZ, 2002, p. 175).

Ao fim da década de 1990, já é possível perceber a necessidade de definir políticas públicas voltadas ao combate à pobreza, seja em políticas de emprego, moradia, educação, que precisavam ser implementadas. Dessa forma, passou-se a compreender que o aumento da qualidade de vida deveria ser o objetivo e não o meio para uma natureza mais saudável. No contexto brasileiro, segundo Maricato (2006), a sociedade brasileira se urbanizou praticamente no século XX, começando com apenas 10% da população nas cidades e terminando com impressionantes 81% vivendo em áreas urbanas. A percepção da falta de planejamento urbano na formação da maioria das cidades brasileiras pode ser acentuada com a falta de processos participativos e da participação social na gestão urbana.

Os problemas proporcionados pelo crescimento demográfico nas cidades e suas consequências nas cidades brasileiras, é definido pela sustentabilidade no ambiente urbano, ou a Sustentabilidade Urbana. Este termo foi determinado por Henri Acselrad (1999) e explicado como a capacidade das políticas urbanas de se adaptarem às ofertas de serviços e atendimentos sociais, atendendo às inúmeras demandas dos direitos básicos da população e demais investimentos.

O presente ano de 2016, marcante pelo processo de Impeachment da presidente Dilma Rousseff e a dúvida sobre a legitimidade do mesmo, colocou em cheque o receio de se retroceder conquistas importantes nas lutas pelos movimentos sociais e em prol das populações mais vulneráveis.

Aliado a isso, o interesse em realizar estudos na área da participação social nas questões urbanas surgiu durante o programa de residência em Planejamento e Gestão Urbana que venho realizando em parceria com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo. Nesse tempo, foi possível atuar diretamente na revisão dos Planos Regionais do município, sendo perceptível a grande importância da etapa participativa em todo o processo, onde houve a presença dos Conselhos Participativos do município de São Paulo, como representantes da sociedade civil, os quais se tornaram objeto de estudo desta dissertação.

A pesquisa deu início a um estudo de conceituação da participação social a fim de compreender a relevância e os diferentes processos participativos, reforçando como se deu a evolução desses processos no Brasil, em que época houve uma maior atenção por esse instrumento, e quanto ainda é preciso evoluir para se garantir cada vez mais uma maior efetividade nos processos participativos.

No segundo capítulo discorreu-se sobre a cronologia da participação social no Brasil, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, passando por outras legislações que se sucederam, como o Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades em 2003, a implementação da Conferência Nacional das Cidades, o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, e uma série de decretos e medidas provisórias referentes ao assunto, no sentido de fundamentar a lógica e a importância da participação social como ferramenta decisiva no processo de controle social e melhor acesso da população à cidade.

Já no terceiro capítulo procurou-se introduzir sobre o conceito da participação social e da democracia, analisando os diferentes processos participativos, a importância do engajamento da sociedade civil e os métodos para criação de processos mais efetivos de participação, além de explicitar a importância dessas atividades na formulação das políticas urbanas. Em seguida, realizou-se estudos da abordagem do modelo de participação social no município de São Paulo desde o surgimento das administrações regionais em 1965, focando

nas gestões que priorizaram a descentralização e o desenvolvimento de processos participativos na cidade de São Paulo, passando pelos governos de Luiza Erundina em 1989, de Marta Suplicy em 2001 até a gestão de Fernando Haddad, fechando o ciclo em 2016. Assim, procurou-se esclarecer questões importantes referentes à abordagem da participação social nas diferentes gestões, além da retomada do processo de descentralização da gestão, até questões referentes aos Planos Diretores e Planos Regionais mais recentes, o que proporcionou refletir acerca dos processos participativos na prática e como essas etapas ainda são subestimadas, não apenas pelo poder público como pela própria população que ainda exercita pouco sua capacidade de influenciar na formulação de políticas públicas, embora no caso de São Paulo, tenham sido instituídos, ao longo dos anos, uma série de instrumentos participativos, entre eles os Conselhos Participativos Municipal.

No quarto capítulo a atenção foi dedicada a discorrer e analisar os resultados do estudo, ou seja, da experiência vivenciada nos conselhos participativos através da observação e da aplicação de questionários semiestruturados com os conselheiros das trinta e duas subprefeituras, que abriu um canal de escuta e permitiu ouvir trezentos e quinze conselheiros. A intenção da pesquisa de campo tinha o objetivo de gerar respostas a uma série de questões referentes à representatividade nos conselhos, quem são os participantes, no caso os atores da sociedade civil, como ocorre o processo de construção de interesse coletivo e se há conflitos com relação a interesses individuais, além de buscar meios de promover modelos de processos participativos em que a população realmente se sinta à vontade para expor suas opiniões sem que ocorra indução por parte dos facilitadores e, conseqüentemente, do poder público.

Foi desenvolvido um extenso questionário com vinte e oito perguntas, entre elas abertas e fechadas, cujo objetivo era entender a atuação dos conselhos participativos e da participação social nas políticas urbanas. Buscou-se ainda mapear quem são os conselheiros, quais outras vinculações que os mesmos possuem e como se envolvem com as atividades.

A metodologia aplicada foi a de pesquisa quali-quantitativa autoaplicada, aliada à técnica de observação participante, onde através de participação nas reuniões dos Conselhos Participativos Municipais, presentes nas trinta e duas Subprefeituras da cidade, nos foi possibilitado vivenciar a dinâmica do trabalho deles. A autoaplicação foi importante no sentido de deixar os conselheiros mais à

vontade para responderem as perguntas, sem se sentirem comprometidos, já que elas poderiam ser realizadas anonimamente. Além disso, como não foi viável comparecer em todos os conselhos e alguns residentes puderam auxiliar na entrega dos questionários, era essencial que a pesquisa pudesse ser realizada de forma independente, sem nenhum tipo de interferência que pudesse acarretar em diferentes interpretações ou inibições de respostas. Dessa forma, foi possível abrir um canal de escuta por uma amostragem expressiva dos questionários semiestruturados, cujo universo de abrangência seria atingir o Conselho Participativo de todas as subprefeituras, e em cada um deles ouvir em média um grupo significativo de pelo menos 20% dos conselheiros em cada Conselho. Ao fim da pesquisa, foi possível realizar visitas às reuniões de todos os conselhos, totalizando 315 questionários aplicados.

Além da pesquisa de campo, foram realizadas também pesquisas bibliográfica e documental, envolvendo análises de artigos, teses de doutorados e livros, de autores como Ana Cláudia Teixeira, Evelina Dagnino, Leonardo Avritzer, Lígia Lüchmann, Luciana Tatagiba, entre outros, onde uma série de estudos voltados ao entendimento do atual funcionamento de diversos conselhos e dos instrumentos de participação social foram analisados, objetivando entender quais são as regras estabelecidas entre eles e as relações de similaridade existentes, no sentido de entender qual é a inter-relação estabelecida que possa permitir a formulação de políticas que atendam a cidade como um todo.

Para entendimento da amostra, cabe esclarecer que no mandato atual, o biênio 2016-2017, foram eleitos 1.113 Conselheiros e mais 35 cadeiras para imigrantes. Deste total de 1.148 conselheiros, atingimos em nossa abordagem o percentual de escuta de 27,44% do universo, conforme demonstra o gráfico 1, durante os dois meses de pesquisa de campo, o que consideramos exitoso, tendo em vista que a média de presença nos conselhos, dificilmente tem atingido mais de 50%, além de conseguirmos ultrapassar nossa meta de 20% dos conselheiros ouvidos.

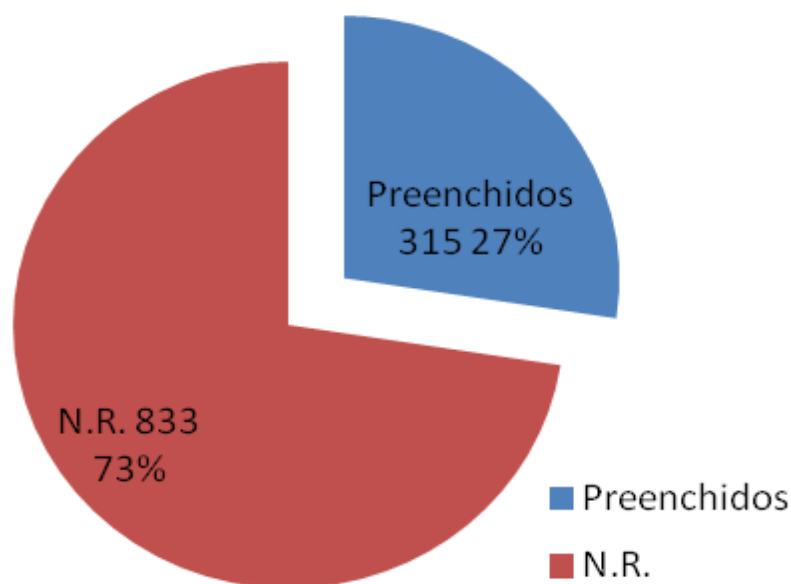


Gráfico 1: Questionários respondidos.  
Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Diante dos resultados apontados no estudo, a dissertação tece considerações finais acenando para a necessidade da construção de novos caminhos na busca de repensar os processos já realizados até então, levantando críticas acerca do planejamento urbano que vem sendo realizado a fim de tornar possível a efetivação em relação à gestão participativa na formulação de políticas públicas urbanas. Entendendo que precisam ser baseadas não apenas no conhecimento técnico e decisões políticas e econômicas, mas também pelo entendimento e participação efetiva da sociedade civil na tomada de decisões, criando na população o interesse de interagir e realizar mudanças.

É imprescindível que haja uma colaboração entre todos os agentes envolvidos no processo, buscando englobar a parceria entre os responsáveis pelas intervenções e os que irão futuramente usufruir da mesma, ou seja, a sociedade civil que se insere na área de atividade urbana. O interesse mútuo é essencial para que os processos participativos atuem de forma efetiva e com qualidade.

Para isso é cada vez mais imprescindível saber ouvir e respeitar a opinião das pessoas que fazem parte da sociedade civil, para que a mesma seja melhor atendida e tenha maior retorno para uma resolução mais imediata de suas diversas dificuldades.

## 2.

### **Políticas urbanas e sua cronologia: as implicações da participação da sociedade civil no contexto social**

No final da década de 1970, a organização da população civil passou a ser mais efetiva no Brasil, na luta contra o regime militar. Nessa época, começa-se a criar uma noção maior de autonomia e de organização independente do Estado, quando se deu início a uma inversão de sentidos na expressão "controle social". Enquanto na sociologia o termo se refere ao controle do Estado sobre a sociedade, no Brasil, esse processo teve tendências em revelar um controle inverso, da sociedade sobre o Estado, tendo início principalmente pelos sanitaristas quando ocorreu o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde. Para Teixeira (2013), ao falar sobre o controle da sociedade sobre o Estado, é perceptível que no Brasil essa relação é tratada mais no sentido da deliberar do que propriamente fiscalizar ou monitorar.

Nesse novo ambiente, com o fim da ditadura militar em 1985, ficaram mais comuns o engajamento em prol do atendimento das demandas sociais e uma maior participação da sociedade civil como um todo, e que, segundo Gohn (2004), passou a adquirir maior destaque no espaço público.

No entanto, entre o fim da ditadura militar até os dias atuais, ainda é possível perceber entraves na consolidação de uma sociedade democrática. Segundo Pandolfi (1999), a desigualdade econômica e a exclusão social ainda são fatores extremamente presentes em nossa sociedade. Para ele, os direitos humanos raramente são cumpridos pelo Estado e as políticas públicas relacionadas ao controle social ainda são muito restritas.

A pesquisa denominada "Lei, justiça e cidadania" realizada por Pandolfi (1999) entre os moradores maiores de 16 anos da região metropolitana do Rio de Janeiro, revela que além da dificuldade de entenderem e expressarem seus direitos, a maioria entende que estes direitos são um bem escasso, que só pode ser alcançado mediante certas condições. Para eles existem pessoas na sociedade que são merecedoras e outras não merecedoras de possuírem seus direitos garantidos. A pesquisa comprovou a descrença da sociedade com relação a seus direitos e demonstrou o quanto a desigualdade social se reflete no "direito a ter direitos", na prática.



A pesquisa ainda solicitou aos entrevistados que enumerassem três razões que os faziam se envergonharem por serem brasileiros, e as principais respostas foram questões política e social envolvidas, entre elas os políticos, o governo, a corrupção, violência, miséria, desemprego, entre outros. Além disso, a maioria dos participantes desconhecia suas garantias legais e acreditava que a lei não é legal para todos, considerando que pessoas pobres são tratadas muito mais rigorosamente pela justiça brasileira.

Segundo Pandolfi (1999), os dados gerais da pesquisa mostraram uma certa deficiência em nossa forma de acesso e garantia de direitos, ou seja, na questão do exercício da cidadania, o que, segundo Marshall (1967), se constitui através de três conjuntos de direitos: os civis, os políticos e os sociais. Para o autor, as pessoas, ao possuírem direitos civis, se engajariam a lutar por direitos políticos e dessa forma, conquistariam direitos sociais. No entanto, os direitos civis como base ao acesso à cidadania, se encontram precarizados, fator que, em muitos aspectos, dificulta essa consolidação, não permitindo, portanto, o estabelecimento de uma sociedade democrática.

Essa deficiência identificada na pesquisa "Lei, justiça e cidadania" indica principalmente a ausência de uma "cultura política participativa", seja na descrença dos políticos ou na instituição das leis, ou seja, no cumprimento dos direitos do cidadão pelo Estado. Isso gera uma sociedade descrente, que não acredita na participação, que não tem noção de seus direitos e também uma desconfiança na democracia brasileira.

Neste contexto de discontinuidades e de precarização do acesso à cidadania inaugurou-se no país, através do dispositivo legal da Constituição Federal de 1988, a importância de instalar o processo de mediação de conflitos, não mais somente pela via da sociedade política, no que diz respeito à base da negociação ou de luta pela cidadania, mas sim de ser viabilizada também através da participação mais ativa da sociedade.

Com isto, ficou evidente que a esfera pública virou palco de lutas sociais e revelou sua insuficiência para resolver diversas questões. Conforme aponta Raichelis (2006):

O retraimento do Estado em relação aos gastos sociais vem contribuindo para a sua desresponsabilização em relação às políticas sociais e universais e o conseqüente retrocesso na consolidação e expansão dos direitos sociais, sob o argumento da crise fiscal (RAICHELIS, 2006, p. 21)

Dessa forma se tornou extremamente importante que houvesse um fortalecimento da sociedade civil e um maior comprometimento em questões em que a esfera pública apresenta falhas, fazendo-se necessário diante das inúmeras carências sociais, econômicas, culturais, ambientais, entre outras.

De acordo com o Relatório Brundtland<sup>1</sup> (Barbosa, 2008), para que se possa ocorrer o desenvolvimento de uma cidade de maneira adequada, é preciso privilegiar o atendimento das necessidades básicas de todos e proporcionar meios para melhorar a qualidade de vida da população, e um dos conceitos utilizados pelo Relatório foi o da "Equidade", com intuito de promover a participação efetiva da sociedade, por meio de processos democráticos, na definição de decisões, a fim de se criar um melhor desenvolvimento das cidades.

A participação social é uma temática presente dentro da discussão acerca da sustentabilidade social e representa um viés extremamente importante em se tratando de equidade de decisões e liberdades democráticas.

Cabe registrar que entendemos sustentabilidade social como uma dimensão do desenvolvimento sustentável que propõe transformar o meio em que vivemos em algo melhor, buscando resolver problemas de desigualdade e possibilitando criar uma sociedade mais saudável e satisfeita, fornecendo melhorias na qualidade de vida da população, conforme conceituou Ignacy Sachs (1993).

Neste sentido, a participação vem aumentando sua relevância no cenário brasileiro desde a década de 80, quando passou a ser o conceito tratado por instituições internacionais, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, além de diversas ONGs, como um objetivo necessário dos programas de desenvolvimento e sustentabilidade. Segundo informe da FAO de 1981, a participação pelas pessoas nas instituições e sistemas que governam suas vidas é um direito humano básico e também essencial para o realinhamento do poder político em favor de grupos desfavorecidos e a favor do desenvolvimento econômico e social (Fern, 2002, p. 9).

---

<sup>1</sup> Brundtland: A Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), também conhecida como Comissão de Brundtland, pelo fato de ser presidida pela norueguesa Gro Haalen Brundtland, foi um processo preparatório à Conferência das Nações Unidas – também chamada de “Rio 92” –, onde foi desenvolvido um relatório que ficou conhecido como “Nosso Futuro Comum”.

A participação social, de maneira geral, é a peça chave para o desenvolvimento de um determinado local ou objetivo, permitindo incorporar demandas da sociedade civil, que muitas vezes, o próprio poder público não teria acesso por diagnóstico das demandas locais, visto que os processos de planejamento necessitam da participação para que aconteçam, principalmente em se tratando da implementação de ações estratégicas nas cidades.

Os processos participativos de forma efetiva não possuem o intuito de serem fictícios ou ilusórios apenas para favorecer questões previamente definidas por agentes externos através de manipulação e podando a atuação dos participantes. Essa forma de tratar a participação social é chamada de "abordagem tutorial", segundo Alves e Silveira (apud Kronemberger, 2011), quando não ocorre a participação efetiva da sociedade.

Já um outro tipo de abordagem, denominada "abordagem educação participativa", trata de um agente externo que tem a função de educador, a fim de identificar grupos com interesses similares, organizar e efetivar a ação do processo participativo, já que, de fato, é a própria comunidade a principal responsável pelas ações. Dessa maneira, apesar de ocorrer a presença de um agente externo facilitador, é possível promover uma participação real e efetiva, não com o intuito de manipular o processo, mas sim de auxiliar os participantes a atingirem seus próprios objetivos.

O conceito de participação social vem se modificando, e, diante dos fatos, surge o dilema de se realizar processos participativos para garantir controles democráticos ou para efetivar as necessidades de políticas públicas (Milani, 2008). As estratégias de desenvolvimento local, voltadas para os processos participativos, são realizadas com variados tipos e uma evolução de conceitos, e, no caso desta presente dissertação, foi realizado um estudo dos processos participativos focados principalmente no desenvolvimento das políticas urbanas a partir da vivência estabelecida no Conselho Participativo Municipal, existente nas trinta e duas subprefeituras da cidade de São Paulo.

## 2.1.

### Cronologia das políticas urbanas e da participação social no Brasil

Com o intuito de subsidiar a pesquisa, procurou-se entender como os processos participativos vêm sendo realizados no Brasil, de acordo com a legislação vigente. Neste sentido, efetuou-se uma compilação de informações desde a década de 1960, conforme demonstra a figura 1, buscando representar quando começaram a surgir as primeiras referências relacionadas à questão urbana que necessitava ser tratada e analisada para atender a população de modo geral até os dias atuais, bem como revelando as inúmeras transformações legais a respeito das políticas urbanas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1413557/CA

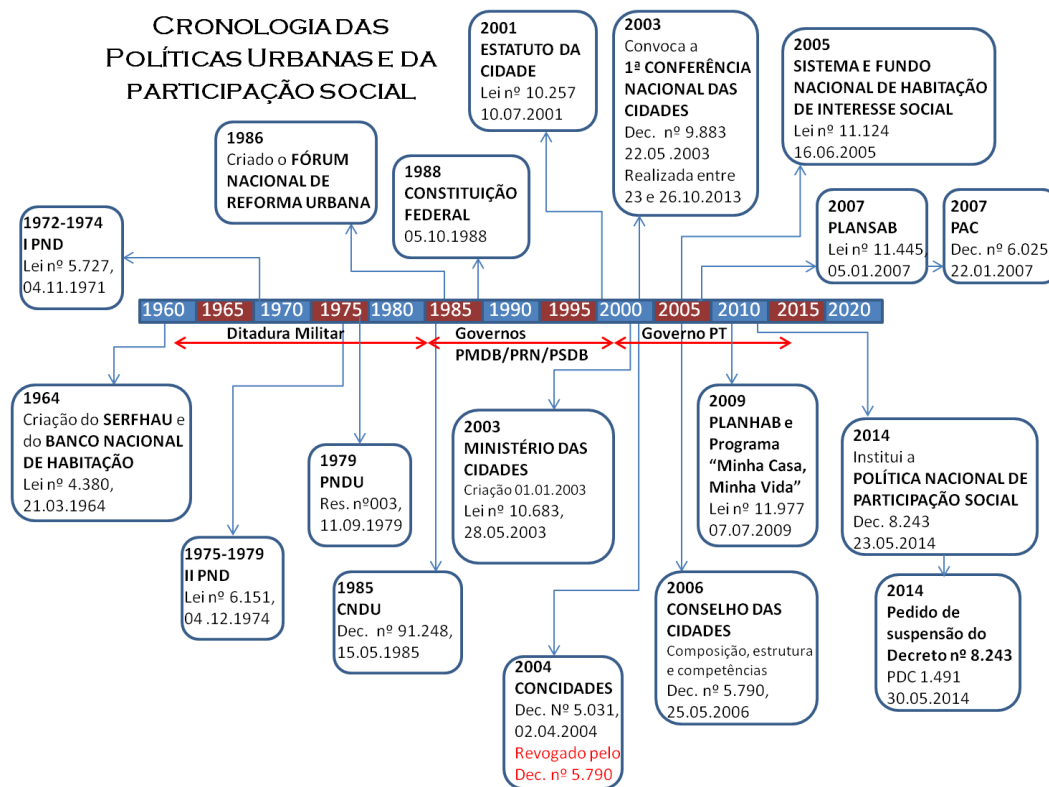


Figura 1: Representação da cronologia das políticas urbanas e da participação social no Brasil.

Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Entre as décadas de 1950 e 1960 houve um considerável aumento da população urbana o que acarretou em um déficit habitacional, e os serviços urbanos, de maneira geral, não mais suportavam os anseios da sociedade (Vizioli, 1998). Até então, artifícios voltados à urbanização do Brasil, eram pautados em mudanças concentradas apenas em algumas regiões específicas, e não tratando a

cidade como um território complexo e em sua totalidade, fazendo com que as melhorias fossem limitadas e que o aumento dos padrões e da qualidade de vida dos cidadãos se mantivesse restrito apenas às classes sociais mais abastadas.

O ano de 1964 se iniciou com um modelo de desenvolvimento ainda voltado às grandes empresas, pautado na urbanização acelerada, em uma escala macro e até então contribuindo fortemente para o agravamento das desigualdades sociais e para a intensificação do processo de industrialização (Gouvêa, 2005).

No entanto, em 21 de agosto, é criado o Serviço Federal de Habitação (SERFHAU), pioneiro no processo de planejamento urbano brasileiro, bem como o Banco Nacional de Habitação (BNH), através da lei federal de nº 4.380, nos capítulos III e IV, que tratam respectivamente, do Sistema Financeiro, da Habitação de Interesse Social e do Banco Nacional de Habitação.

A primeira estrutura que tratou do planejamento urbano a nível nacional deu início apenas em 1964, com a criação do SERFHAU, que além de avaliar questões de planejamento físico, técnico e socioeconômico voltados para a habitação, também realizava pesquisas relacionadas ao déficit habitacional no Brasil e auxiliava os municípios no desenvolvimento de seus respectivos planos diretores. No entanto, funcionou durante dez anos e foi fechado em 1974. Apesar da experiência não ter funcionado de maneira eficaz, foi o início de um pensamento mais voltado para as grandes preocupações nacionais e problemas relacionados ao Planejamento Urbano. As pesquisas e estudos dessa experiência possibilitaram desenvolver um olhar mais comprometido no tratamento das questões urbanas (Gouvêa, 2005).

Naquela época, as políticas urbanas eram muito mais voltadas para questões habitacionais, tanto da produção de espaço urbano quanto da complementação do espaço existente e o planejamento do crescimento urbano (Serra, 1991).

A ideia da criação dos Planos Diretores surgiu com o SERFHAU e outros órgãos públicos. Porém, com o seu fechamento e a falta de interesse dos demais órgãos, os planos acabaram por serem deixados de lado.

Já o BNH foi apresentado como um modelo inovador na época e tratava-se de um banco de financiamento que tinha a responsabilidade de articular os interesses públicos e privados, sendo o setor público o agente financiador e o setor privado o agente executor na Política de Habitação. Até então vinculado ao SERFHAU, tornou-se empresa pública no ano de 1971. Permaneceu por mais 15

anos em plena atividade, porém, extinguiu-se em 1986, repassando as atribuições à Caixa Econômica Federal que assumiu o papel de financiadora no setor habitacional (Vizioli, 1998).

Ainda na era da Ditadura Militar, foi lançado o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) pelo então presidente Emílio Garrastazu Médici entre os anos de 1972 a 1974 pela Lei 5.727, de 4 de novembro de 1971. Posteriormente, lançou-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), entre 1975 a 1979 através da Lei 6.151, de 4 de dezembro de 1974 pelo presidente Ernesto Geisel (Biblioteca Digital do Desenvolvimento).

O segundo PND, implantou no dia 11 de Setembro de 1979 a Resolução 003, que gerava um primeiro estudo sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Segundo Maricato (2006), a equipe responsável por coordenar o processo que criou a PNDU, tinha o objetivo de ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dando espaço para os conflitos emergentes e criando conceitos, programas e linhas de ações eficazes. Dessa forma, foi pensado em se consolidar um espaço público participativo que possibilitaria promover novas transformações. Já para Serra (1991), a PNDU foi pensada como o elemento que diz respeito ao processo de urbanização em dimensões tanto inter quanto intraurbanas. No entanto, a Comissão Nacional de Política Urbana (CNPU), que posteriormente foi substituída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), uniu esforços para efetivar a Política em questão (PNDU). O Decreto 85.916 de 1981, buscou consolidar o sistema metropolitano brasileiro, no intuito de reforçar o caráter de coordenação do CNDU e a importância da compatibilização dos planos e programas do governo federal junto aos planos de desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas. Porém, nessa época, o CNDU já contava com sua atuação comprometida quando passou a fazer parte do Ministério do Interior (Martins; Pimenta; Lopes, 2013).

A política autoritária da época do regime militar e diversas tentativas de políticas urbanas que acabaram não saindo do papel após o ano de 1985, possibilitaram reforçar a ideia de que apenas um trabalho que envolvesse um pacto social e federativo em conjunto, teria a durabilidade, a legitimidade e a eficácia para se alcançar transformações eficazes (Maricato, 2006).

Avançando para o ano de 1986, temos a criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que funciona até hoje como um ambiente nacional de diálogos e formulação de ideias, cujos princípios fundamentais envolvem o Direito à Cidade, a Gestão Democrática das Cidades e a Função Social da Cidade e da Propriedade.

Finalmente no ano de 1988, mais precisamente no dia 5 de outubro, é promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, marco histórico e simbólico do nosso país, cujo conteúdo retomou, entre outras, questões relacionadas à efetividade e garantia de Políticas Públicas e iniciou o discurso da importância da participação social no Brasil.

Com relação as questões que envolvem a participação da sociedade civil, de maneira geral, o artigo 14, refere-se ao plebiscito, referendo e iniciativa popular como formas de democracia direta. Além disso, são expostas questões de participação popular na administração pública: o artigo 29, XII e XIII; relacionado à representatividade de associações e de iniciativa popular na lei orgânica dos municípios; o artigo 37 § 3º, referindo-se à participação social na administração pública; o artigo 74, § 2º, referindo-se ao poder de qualquer cidadão de denunciar irregularidades ou ilegalidades; o artigo 194, parágrafo único, VII, relacionado à seguridade social; o artigo 204, II que trata da participação da população em ações na área de assistência social; o artigo 206, VI, que trata a gestão democrática do ensino público; entre outros.

Com relação às políticas urbanas, é instituído no capítulo II, o artigo 182, o qual se refere a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes através de uma política de desenvolvimento urbano, estipulando o Plano Diretor como elemento obrigatório para cidade acima de 20 mil habitantes, além de especificar questões de função social da propriedade, desapropriações de imóveis urbanos, parcelamento ou edificação compulsórios e impostos sobre propriedades. Já o artigo 183 possibilita que a obtenção do título de domínio de área urbana para moradores que vivam em locais com até 250 m<sup>2</sup> por mais de 5 anos e que não sejam proprietários de nenhum outro imóvel. Em nenhum dos casos, no capítulo de Política Urbana, há sequer alguma menção de participação social inserida neste mesmo contexto.

A Constituição também teve a função de institucionalizar e regularizar os diversos conselhos paritários e formuladores de políticas existentes até então,

entre eles os da área de saúde, da criança e do adolescente e da assistência social. Na década de 1990, o Brasil começou também a fazer parte das Conferências Internacionais promovidas pela ONU, entre elas a ONU Habitat, que promovia o direito e acesso à terra, habitação e infraestrutura (MCidades, Participação e Controle Social, 2004).

Necessário salientar sobre uma importante instituição participativa que é o Orçamento Participativo (OP). Apesar de já possuir um movimento precursor no Brasil desde a década de 1970 e de ter se regulamentado apenas através da Constituição de 1988, foi com a gestão de Porto Alegre, a partir do ano de 1990, que o OP foi um sucesso de experiência e ganhou destaque não só nacionalmente mas também internacionalmente (Avritzer, 2008). O Orçamento Participativo representou um grande avanço na participação popular, promovendo inovação, transparência e controle de gastos públicos, além de permitir que o cidadão definisse prioridades públicas.

Passando para o dia 10 de Julho de 2001, com a lei federal de nº 10.257, cria-se o Estatuto da Cidade, que se torna um marco regulatório essencial no sentido de estabelecer diretrizes para a política urbana, e que será analisado com maior precisão mais adiante, no item 2.2.

Dois anos depois, já no governo do então presidente Luis Inácio Lula da Silva em 2003, conforme demonstrado na figura 1, uma série de avanços passaram a ser realizados tanto no desenvolvimento das políticas urbanas quanto no campo da participação social. Já no primeiro dia de seu mandato, Lula cria o Ministério das Cidades, através da implementação oficializada na Lei de nº 10.683, em 28 de maio de 2003. Além disso, convoca a 1ª Conferência Nacional das Cidades, no dia 22 de Maio do mesmo ano, através do Decreto 9.883. Durante a 1ª Conferência, foram eleitos os membros do Conselho das Cidades e empossados no ano seguinte, em 2004. O Conselho foi assegurado através do Decreto 5.031, em 2 de abril de 2004, e reformulado posteriormente pelo Decreto 5.790, de 25 de maio de 2006, que dispôs sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades. Este conselho é responsável por propor as diretrizes gerais para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, conforme as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional das Cidades (mais detalhes no item 2.3).



A última proposta de política urbana implementada pelo governo federal antes da criação do Ministério das Cidades, em 2003, havia ocorrido apenas durante o regime militar (1964-85). Com a crise fiscal de 1980 e a falência dos Sistemas Financeiros de Habitação e Saneamento, a política urbana e as políticas setoriais estavam em colapso (Maricato, 2006), o que estagnou todas as propostas de ações urbanas no país.

O governo Lula possibilitou avanços na área da participação social através do diálogo com a população e os movimentos sociais que já vinham conquistando espaço ao longo dos anos. Um dos movimentos sociais mais fortes, sob a bandeira de reforma urbana, deu os primeiros passos na participação política existente na época do regime militar. Entre suas vitórias, contam a apresentação de uma emenda de iniciativa popular à Constituição Federal de 1988 e a conquista da inclusão na Carta Magna da função social da propriedade e da função social da cidade. Outra vitória foi o Estatuto da Cidade. Em 2000, no Projeto Moradia, 12 pessoas, entre elas especialistas e lideranças sociais, se reuniram a convite do então presidente Luis Inácio Lula da Silva, para formular uma proposta que, posteriormente, fez parte da criação do Ministério das Cidades, importante conquista desse movimento social urbano que teve início ainda nos anos 1970.

Desde então, surgiram outros inúmeros movimentos populares e sociais em todo o território nacional, com lutas em prol, principalmente, das periferias das cidades brasileiras, e em crítica ao sistema perverso de distribuição de renda que impedia o acesso à cidadania urbana de grande parte da população, agora que o regime militar não poderia mais breçar a atuação destes.

A luta pela democracia proporcionou experiências muito relevantes ao longo dos anos, envolvendo a participação popular, orçamentos participativos, planos diretores participativos, programas de regularização fundiária, urbanização de favelas e a formulação de diversos conselhos setoriais (MCidades, Participação e Controle Social, 2004).

Em 16 de Junho de 2005, foi implementada a Lei Federal 11.124, que instituía o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/FNHIS), bem como seu conselho gestor, fruto de uma iniciativa popular que surgiu em 1992, com o Projeto de Lei 2710. Essa lei criou condições legais e institucionais para consolidar o setor habitacional como uma política do Estado e representou uma conquista na luta por moradias de interesse social.

Entre 2003 e 2006, foi possível perceber uma profunda alteração na forma de planejar o território e na política fundiária, tanto no âmbito institucional quanto financeiro (Rolnik, 2006).

O ano de 2007 foi repleto de acontecimentos relevantes no âmbito do Planejamento Urbano a nível federal. Logo no dia 05 de Janeiro se tornou vigente a Lei Federal 11.445 que estabelece diretrizes nacionais voltadas para o saneamento básico e define a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Em seguida, no dia 22 do mesmo mês, o Decreto 6.025, é implementado e institui o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e seu comitê gestor. O PAC surgiu com o intuito de prover uma economia mais dinâmica através de inúmeros investimentos em infraestrutura (Tonella, 2013), entre eles o saneamento básico, já citado acima, e a habitação. Dessa forma, nesse mesmo ano, também ocorreu o início da elaboração do Plano Nacional de Habitação, o PLANHAB, com intenções de orientar e direcionar os recursos para enfrentar as necessidades habitacionais do país através da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), presente no Ministério das Cidades.

Já em 07 de Julho de 2009, é instituído pela Lei Federal 11.977 o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que apesar de prover Habitação de Interesse Social, teve grandes questionamentos envolvidos, pois além de surgir no mesmo ano de uma grave crise global e ter o real intuito de promover a economia e beneficiar grandes empreiteiras, também desenvolvia habitações em locais muitas vezes afastados da cidade, com infraestrutura precária e altamente segregatório. No entanto, foi um programa que representou avanços no âmbito da Habitação de Interesse Social, na medida que forneceu milhares de novas moradias no Brasil e por criar também o PMCMV Entidades, que possui maior transparência e atende melhor aos interesses diretos da população que irá residir no local.

Neste mesmo ano, o PLANHAB foi oficialmente lançado, processo de planejamento de longo prazo e fruto de uma intensa participação social, sendo também responsável por colocar em prática o programa Minha Casa Minha Vida. Até o ano de 2008, segundo pesquisa desenvolvida pela Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional no Brasil era aproximadamente de 5,5 milhões de moradias, sendo 83,5% delas em áreas urbanas. O PLANHAB foi criado com um planejamento pensado até o ano de 2023, contando com três revisões e articulado

junto à Elaboração dos Planos Plurianuais (PPA's), que são os anos de 2011, 2015 e 2019 (Tonella, 2013).

Finalmente, em 2014, já no governo da presidente Dilma Rousseff, ocorre em 23 de Maio um divisor de águas, com a criação do Decreto 8.243 que tinha a intenção de instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS), bem como o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), a construção democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e o caderno de Participação e Controle Social.

No entanto, este Decreto foi amplamente desaprovado por grande parte dos políticos, obteve apenas uma semana depois seu pedido de suspensão através do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 1.491, tendo a Câmara Federal votado e aprovado em novembro do mesmo mês (Frateschi, 2016). Esta questão polêmica será abordada mais adiante, no item 2.4, com maior precisão de detalhes.

## 2.2.

### **MCidades: O novo Ministério e suas contribuições para as cidades**

Apesar da Constituição ter sido o pontapé inicial para a efetivação de políticas voltadas para a participação social, foi através do Estatuto da Cidade, instituído pela lei 10.257 de 2001, que houve uma mudança significativa na efetivação das políticas urbanas através da inversão do sentido do planejamento e da regulamentação urbana, até então voltada para favorecer a inclusão de poucos e a exclusão de muitos, o que acabava amplificando a desigualdade social nas cidades e priorizando ações monopolistas e concentradoras nas áreas mais abastadas da cidade. Para Rolnik (2003), o Estatuto passa a transmitir a ideia de que a cidade e a propriedade urbana passam a ter uma função social, o que já é por si só um direito de todos, o direito à moradia, o direito à cidade, pois passa-se a pensar definitivamente em uma cidade mais incluyente, que preze pela maioria da população e não mais por apenas uma parcela da sociedade.

O Estatuto da Cidade, com criação em 10 de julho de 2001, retoma os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e institui instrumentos para a Política Urbana, no capítulo II, na seção I, sobre a formulação de planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamentos regionais e municipais, entre eles o plano diretor,

parcelamento, uso e ocupação do solo, zoneamento ambiental, diretrizes orçamentárias, gestão orçamentária participativa, programas setoriais, entre outros. Posteriormente, na mesma seção, o Estatuto institui que os instrumentos previstos que necessitam de recursos do Poder Público Municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

No capítulo III, sobre o Plano Diretor, artigo 40, parágrafo 4º, fica garantido no processo de sua elaboração e fiscalização, a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Já no capítulo IV, artigo 43, da Gestão Democrática da Cidade, fica garantido os instrumentos de debates, audiências e consultas públicas, as conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal, e iniciativas populares de projeto de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O artigo 44 inclui a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre propostas do plano plurianual (PPA), as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e do orçamento anual (LOA), como obrigação para sua aprovação pela Câmara Municipal. Já no artigo 45, torna-se obrigatória e significativa a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a fim de garantir o controle direto das atividades dos organismos gestores e o pleno exercício da cidadania. Por fim, o artigo 52, discorre da possibilidade de ocorrência de improbidade administrativa pelo prefeito competente, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando, por exemplo, impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do parágrafo 4º do artigo 40 do Estatuto, referente à promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e associações representativas da comunidade na formulação do Plano Diretor.

Em se tratando da Constituição de 1988, apesar da mesma fazer referência à "Participação da Comunidade", em nenhum momento é explicitado detalhes, como realizar a participação e consequências em caso de descumprimento do termo. Já no Estatuto da Cidade, é informado no artigo 45 do capítulo IV a obrigatoriedade e importância da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, com o intuito de garantir o controle direto das atividades dos organismos gestores e o pleno exercício da

cidadania. Dessa vez, o Estatuto já prevê ações como a improbidade administrativa para o caso de impedimento ou falta de garantia da promoção de audiências públicas e debates com a participação da população, bem como a transparência e o acesso aos documentos e informações produzidas. No entanto, mais uma vez, a lei se faz ainda abrangente e não explicita fatores relevantes para a efetivação do processo participativo na gestão democrática da cidade, como a ampla divulgação e horários pertinentes à participação social, fora de horários comerciais, quando a sociedade civil, na maior parte das vezes, não pode estar presente, em função dos empregos exercidos. O Estatuto tampouco prevê ações que apenas viabilizem as audiências em caso de um número mínimo de representantes da sociedade civil, criando restrições que impeçam que tais eventos sejam burlados e atinjam apenas uma parcela da população com interesses individualizados de mercado.

No ano de 2003, início do mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades logo no dia 01 de janeiro, através da Medida Provisória 103/2003, convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003.

O Ministério, subordinado à Presidência da República, atua auxiliando no exercício do Poder Executivo. São de sua responsabilidade a Política de Desenvolvimento Urbano; políticas setoriais e de subsídios em habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; promoção de ações e programas de urbanização; planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano; bem como a formulação de diretrizes para conservação dos sistemas urbanos de água.

Segundo Maricato (2006), a criação do Ministério das Cidades serviu para ocupar um vazio institucional que retirava o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. Assim como para Rolnik (2003), que afirmou que o Ministério surgiu com o intuito das cidades passarem a existir dentro do espaço da política e do governo federal, diferente de como era antes. Dessa forma, foi possível reconhecer melhor que o país é uma federação, a qual fazem parte o Governo da União, juntamente com seus estados e municípios, e que estes municípios têm todo o direito de ganharem espaço no contexto das políticas urbanas.

A estrutura do Ministério tem como base a moradia, o saneamento ambiental, o tema do transporte (mobilidade e trânsito) da população urbana, mas

acima de tudo, o Ministério tem como ponto-chave a conexão de todas essas políticas, a fim de criar cidades mais incluídas e integradas (Rolnik, 2003).

O Ministério das Cidades engloba hoje o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social; o Conselho das Cidades ou ConCidades; o Conselho Nacional de Trânsito ou CONTRAN; a Secretaria Nacional de Habitação (SNH); a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA); a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (SEMOB); a Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (CBTU) e o Departamento Nacional de Trânsito, o DENATRAN (MCidades, 2015).

O Ministério das Cidades lançou ainda em 2005 a Campanha do Plano Diretor Participativo. Apesar de sua extrema importância, uma pesquisa realizada por Flávio Villaça (2005) indica que sua experiência histórica com os Planos Diretores no Brasil demonstra uma aplicação apenas em uma parte da cidade, ignorando a demanda da maior parte da sociedade e a cidade ilegal (Villaça, 2005). Dessa forma, enquanto parte da cidade é regulada e fiscalizada com legislações rigorosas, especialmente sobre o uso e ocupação do solo, por outro lado há uma flexibilidade complexa diante da ocupação fundiária ilegal na prática, sejam nos assentamentos urbanos precários ou na ocupação de áreas ambientalmente frágeis onde tudo é permitido, resultado de investimentos públicos que alimentam a exclusão social e os ganhos imobiliários privados.

Entretanto, conforme explica Maricato (2006), a efetivação da obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor na Constituição de 1988, aliado à participação democrática fixada no Estatuto da Cidade, promovem uma oportunidade única de debate político e impulsiona a formação de militantes para lutar por uma cidade e uma sociedade mais justas.

Para Rolnik (2003), o Plano Diretor tem o caráter de traduzir as questões abordadas no Estatuto para a realidade de cada cidade, estabelecendo diretrizes que proporcionem à população ter seu direito à cidade garantido a partir da implementação de instrumentos que estão presentes no próprio Estatuto. O Plano Diretor é responsável por desenvolver estratégias específicas a cada território, sendo em outras palavras, um plano de desenvolvimento econômico territorial e socioambiental, buscando sempre garantir a participação da população.

Um dos aspectos fundamentais na criação do Ministério foi promover a participação da sociedade com o objetivo de coordenar e integrar os investimentos

e ações nas cidades do Brasil dirigidos à diminuição da desigualdade social e da sustentabilidade ambiental.

A criação do Ministério das Cidades, bem como o processo de formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, proporcionou um forte impulso para incluir a questão urbana na agenda política brasileira.

### **2.3.**

#### **A importância das Conferências e dos Conselhos para a dinâmica social das cidades**

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) foi pautada na ação democrática, de forma descentralizada e com participação popular, e tinham como objetivos principais a redução do déficit habitacional, o acesso universal ao saneamento ambiental, mobilidade urbana com segurança, qualidade ambiental urbana, planejamento e gestão territorial eficiente, diversificação de agentes promotores e financeiros, aplicabilidade do estatuto da cidade, democratização do acesso à informação, e inclusão social através da geração de emprego, trabalho e renda.

Pela primeira vez, foram efetivadas em todo o país, no ano de 2003, a realização de conferências municipais, ocorrendo em 3.457 dos 5.561 municípios do país, e, segundo o caderno oficial do PNDU, essas conferências proporcionaram as conferências estaduais, e posteriormente, a Conferência Nacional, realizada em Outubro de 2003, e pôde eleger o Conselho das Cidades, para finalmente estabelecer os princípios e diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, baseado nos critérios da justiça social, de forma a otimizar a vida dos brasileiros e proporcionar melhores condições para o exercício da cidadania.

As conferências e a PNDU surgiram para mostrar a importância de se desenvolver políticas urbanas duradouras e sustentáveis, além de trazer informação à população e assegurar a consciência da sociedade diante dos problemas urbanos atuais de forma a construir consensos que orientem as ações, tanto dos diferentes níveis da esfera pública quanto da esfera social.

Dentre as propostas estruturantes da PNDU encontra-se o Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Surgiu com o intuito de promover o direito à cidade e impulsionar a formação de diversos agentes da sociedade aptos a debater sobre a política urbana e lidar com os diversos aspectos urbanos, como a redução das desigualdades sociais e a promoção da sustentabilidade ambiental. Dessa forma, o programa de capacitação permite a ampliação da participação da população para definir as políticas urbanas através do apoio desses agentes nos setores públicos municipal e estadual.

As atividades de capacitação ocorrem através de instituições credenciadas e um processo seletivo de acordo com a experiência e currículo de seus profissionais, procurando agentes com boa reflexão crítica sobre as questões urbanas, abordagem holística e interlocução adequadas com as instituições. O público prioritário dos cursos refere-se a técnicos das administrações públicas municipais, sujeitos sociais envolvidos com a política urbana e técnicos de apoio ao desenvolvimento urbano da Caixa Econômica Federal.

O Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC) além de promover essas capacitações de agentes sociais para o desenvolvimento urbano, também realiza capacitações para elaboração de Planos Diretores Participativos, Prevenção de Riscos em Assentamentos Precários e diversos outros Programas nas áreas de Saneamento, Transportes e qualidade de vida.

Antes da criação do Ministério das Cidades, os sistemas de informação tinham difícil acesso ao público externo, sendo que muitos municípios de menor porte sequer atualizavam seu sistema de informações ou o tinham ampliado para toda a prefeitura. Assim, objetivando solucionar essa questão, criou-se no começo de 2004, um Comitê Gestor de Informações para formular uma nova Política de Informações das Cidades para uso tanto do Governo Federal quanto da sociedade civil, com o objetivo de organizar as informações dos municípios, garantir a transparência das ações governamentais e o controle social. A partir dessa política, criou-se o Sistema Nacional de Informações das Cidades, que passou a trabalhar em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa ferramenta tornou-se fundamental para o planejamento, monitoramento, indicadores e avaliação das políticas, dos programas e dos projetos referentes à PNDU, sendo criadas, posteriormente, plataformas de acesso público por meio da Internet, entre elas o Portal da Transparência e diversos portais com sistema de



geoprocessamento de dados para auxílio de informações sobre as políticas urbanas.

A realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, contou com a participação de 2510 delegados, eleitos nos 26 Estados da Federação e do Distrito Federal e definiu o Conselho das Cidades (ConCidades), que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, sendo permanente, deliberativo e fiscalizado, e é parte integrante do Ministério das Cidades. Entre suas responsabilidades estão assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com participação social e integração de diversas políticas urbanas.

A sua estrutura é composta por Plenário e 70 membros. Possui quatro câmaras setoriais, entre elas de Habitação; Saneamento Ambiental; Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana; e Planejamento Territorial Urbano. A nomeação dos Conselhos se dá através de indicação de entidades representativas de diversos segmentos durante as Conferências Nacionais das Cidades.

O Ministério das Cidades é responsável por criar uma estrutura na Secretaria para prestar apoio ao Conselho, bem como fornecer a capacitação necessária aos conselheiros. E não menos importante, os Conselhos precisam garantir a inserção dos ideais dos movimentos sociais organizados dentre as pautas desenvolvidas ao longo do processo (MCidades, Participação e Controle Social, 2004).

Segundo o site do Ministério, atualmente o ConCidades possui 86 membros titulares, sendo 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal, levando em conta mais 86 suplentes com mandato de dois anos.

Foi possível perceber que apesar de grandes avanços proporcionados desde a década de 1960, principalmente com a ajuda de movimentos sociais, ainda há uma grande resistência, por parte tanto da esfera pública quanto da própria sociedade, e que o campo da política de participação social ainda é calcado por incertezas e pouca segurança nas ações. Mas é inegável refletir sobre a importância da atuação do Conselho Nacional das Cidades por se tratar de um importante elemento de formulação, negociação e pactuação de políticas no âmbito do planejamento e desenvolvimento urbano, englobando diversos atores da sociedade civil e do poder público (Rolnik, 2006).

Durante a 1ª Conferência Nacional, foi possível também aprovar as diretrizes para a PNDU, apesar de não representarem nenhuma fórmula mágica em uma realidade urbana caracterizada pela carência de recursos e por deficiências sociais, estruturais e históricas. No entanto, o avanço se deu pelo reconhecimento de que a participação nas políticas públicas é um direito da população e o caminho para superar a crise urbana está relacionado com a articulação e integração de recursos e esforços nos três níveis de governo - municipal, estadual e federal -, juntamente com a participação da sociedade civil, conforme fala do então Ministro de Estado das Cidades, Olívio Dutra, no ano de 2003:

Torna-se oportuno que tenhamos em mente que as Conferências das Cidades constituem um primeiro passo – e que será necessário andar muito mais – para proporcionar a todos os cidadãos e a todas as cidadãs a oportunidade de exercerem plenamente o direito às cidades (MCIDADES, PNDU, 2004, p.75).

Entre as principais diretrizes e objetivos da PNDU que foram definidos na 1ª Conferência e voltados para os processos participativos, encontram-se a Gestão Democrática e o Controle Social, com acesso à informação e participação nos processos de formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento urbano; a Política Urbana, social e de desenvolvimento, integrando-a às políticas de educação, assistência social, saúde, lazer, segurança, meio ambiente, emprego, trabalho, renda e desenvolvimento econômico; a participação social, através de um sistema de conferências, conselhos e organizações sociais por meio de movimentos sociais e entidades e a Democratização do acesso à informação.

Atualmente, está prevista para acontecer a 6ª Conferência Nacional no ano de 2017. No entanto, muitas incertezas sondam a área da participação social nos dias de hoje. Segundo a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), houve recentemente o cancelamento da 50ª Reunião do ConCidades e já é a segunda vez que a reunião da Coordenação da Conferência Nacional das Cidades é remarcada. Tais adiamentos e cancelamentos, vêm provocando dúvidas quanto à efetivação de eventos e fóruns tão necessários para a garantia da democracia participativa.

## **2.4.**

### **A Política Pública de participação social e suas reviravoltas**

O Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, talvez o de maior importância entre os já citados, buscou instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) com a finalidade de fortalecer e articular mecanismos e interesses democráticos de diálogo e a parceria entre a sociedade civil e a administração pública federal. O decreto também instituiu o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que será coordenado pela Secretaria Geral da Presidência da República.

Em entrevista realizada com Pedro Pontual (Lavalle; Szwako, 2014), membro em 2014 da equipe da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), foi possível entender alguns aspectos relacionados ao desenvolvimento da PNPS, tanto no que diz respeito à sua elaboração, quanto em sua repercussão no momento em que foi regulamentada através do decreto 8243, e ainda foi possível revelar as incertezas tanto pela via da sociedade civil quanto pelo governo ao longo dos anos.

Segundo Pontual, na entrevista, essa reconstrução do processo de participação deu início no começo dos anos 2000, com o interesse e a necessidade da sociedade civil de buscar a transformação do Estado brasileiro através da participação, fazendo um levantamento do que veio sendo construído desde a Constituição de 1988. Muitos processos participativos surgiram e se generalizaram. No entanto, ainda se encontravam muito diversos e restritos, sem uma efetivação sobre a mudança das políticas, pois a falta de comunicação e desarticulação também ocorriam, o que dificultava uma maior legitimidade nos diferentes processos participativos.

Nos anos 2004 e 2005, já no governo Lula, começou então a se pensar em um processo mais articulador de participação. Houve uma comoção por parte do campo democrático popular na expectativa de mudança, porém, ainda havia muitos empecilhos. No entanto, segundo Pontual, é a partir daí que surge a ideia de fortalecer esses canais participativos dentro da disputa pelas políticas públicas.

Durante a entrevista, Pedro Pontual afirma que a origem do PNPS se deu no fim do segundo mandato do Presidente Lula, quando houve uma revisão das políticas sociais desenvolvidas em seus dois últimos mandatos, e o entendimento que elas deveriam ser mais institucionalizadas através de uma política de participação social. Na época, ainda havia uma certa apreensão em enviar o

projeto para o Congresso, já que ele dificilmente seria aprovado com toda a disputa eleitoral que acontecia naquele momento.

No entanto, com o governo Dilma, foi possível a percepção do legado que o governo Lula havia deixado com relação aos processos participativos, tanto do aumento de conselhos criados na época relacionados às políticas públicas, quanto à diversidade gerada na prática das conferências e o aumento das ouvidorias públicas. Porém, faltava ainda incorporar a participação social como método de governo, fazendo com que se tornasse uma prática presente em todos os programas e ações.

Segundo a argumentação de Pontual (Lavalle; Szwako, 2014), a participação social não é uma forma prática e consensual, com uma visão muito heterogênea dos próprios movimentos sociais, visto que, enquanto uns indicam que a participação em conselhos é muito pouco efetiva, outros afirmam que o diálogo e a formulação de políticas são as respostas necessárias para o movimento democrático efetivo.

A oposição, diante dessa avaliação, afirmava que os gastos de recurso público com conselhos e conferências eram indevidos pelo fato de não produzirem conteúdos importantes. O fato é que havia uma falta de alinhamento e qualificação a respeito da relevância desses canais participativos, pois faltava a criação de uma intersetorialidade e uma articulação das políticas por eles desenvolvidas.

Dessa forma, ocorreu em outubro de 2012 o I Seminário Nacional de Participação Social, que reuniu segmentos de movimentos sociais, ONGs, instituições de pesquisa, entre outros. O objetivo do evento foi construir juntos um conjunto de diretrizes e orientações que esclarecessem o compromisso do Estado na promoção da participação social.

Diferente das diversas políticas setoriais existentes (de assistência social, à criança e ao adolescente, de saúde, de educação), Pontual afirma que no caso da participação social, é uma diretriz transversal às políticas. Para ele, é uma política de acordo, complexa e com uma diversidade de atores bastante maior. É preciso, portanto, definir um sistema sem hierarquia, aberto, flexível e capaz de incorporar inovações no campo da participação social ao longo dos anos.

O Seminário foi fundamental para criar a primeira ampla discussão e promover um debate a respeito do sistema participativo de forma a ser construído coletivamente entre sociedade civil e o governo federal.

Analisando o Decreto, o artigo 2º considera a formação de diversas instâncias, entre elas os conselhos e comissões de políticas públicas, a conferência nacional e a ouvidoria pública federal, e também propõe mecanismos participativos e de debates como mesas de diálogo, fóruns interconselhos, audiências públicas, consultas públicas e meio virtual de participação social.

Entre as diretrizes da PNPS, no artigo 3º, considera-se a participação social como direito do cidadão, além de um direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva e promoção da autonomia e independência das organizações da sociedade civil. Entre os objetivos encontram-se a consolidação da participação social como método de governo, o estreitamento dos laços entre o governo federal com a sociedade civil, a consolidação da adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo, a promoção de incentivos para que se ocorram esses processos participativos, entre outros.

Para os conselhos de políticas públicas fica instituída a necessidade de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, bem como uma consulta de suas atribuições e competências e uma diversidade entre seus membros. Já nas comissões de políticas públicas, é preciso também definir prazos, temas e objetivos a serem atingidos, entre outros.

As audiências públicas devem oferecer livre acesso e possuir divulgação ampla e prévia em documento convocatório. As consultas públicas além da divulgação, precisam ter a disponibilização de documentação para análise, tecnologias eficientes de comunicação e informação, tornar os resultados públicos e se comprometer a responder as propostas recebidas.

Este Decreto, apesar de ter sido a primeira proposta no âmbito legislativo de garantia da participação social, foi amplamente criticado pelo Senado em 2014, havendo uma comoção para a derrubada do mesmo, pelo fato de dar poder a conselhos populares, constituídos por integrantes de movimentos sociais, com vínculos com os órgãos públicos.

Segundo a cientista política Thamy Pogrebinski (2014), mecanismos participativos se encontram presentes em países avançados, como nos Estados Unidos e em diversos países europeus, chamadas de "iniciativas cidadãs", e são uma tendência mundial. Há indícios inclusive de assembleias populares na Grécia Antiga, berço da Democracia. Algo que poderia se assemelhar hoje às

conferências nacionais, que foram regulamentadas pelo Decreto. Para a cientista, o decreto representa uma conquista para que o Brasil caminhasse na direção que a maioria das grandes democracias no Mundo está tomando.

Segundo afirma Pogrebinski (2014), essa política foi amplamente apoiada por partidos de esquerda, como o PT, PCdoB e o PSOL, e criticada por partidos de direita como o PMDB e o PSDB. Para ela, o interesse em barrar o decreto, se deu apenas por motivações políticas, já que ele apenas regulamenta algo que já está em funcionamento, promovendo uma maior organização nos mecanismos participativos existentes e proporcionando algumas diretrizes obrigatórias básicas, gerando transparência, diversidade de participação da sociedade civil e maiores garantias na efetivação das instâncias de participação social.

O Decreto trata apenas de garantir que os órgãos da administração pública federal considerem essas instâncias participativas, ouvindo a opinião das mesmas na hora de formular, avaliar e monitorar suas políticas. Segundo Frateschi (2016), o Decreto foi instituído, considerando a percepção do Governo Federal da necessidade de consolidação dos canais de participação já existentes, transformando-os em "método de governo", o que é justificável, a partir do momento em que a participação social é reconhecida como direito dos cidadãos.

Ainda assim, no dia 28 de outubro de 2014, o Decreto foi vetado pela Câmara dos Deputados, pelo PDC 1.491/14, com 294 votos a favor do veto e apenas 54 votos contra o referido veto. No entanto, ainda está em situação de apreciação pelo Senado Federal aguardando para ser votada a suspensão, desde março de 2015.

Para Frateschi (2016), a oposição argumentava que a participação social é dada através dos representantes eleitos no Congresso e qualquer outra forma de participação representaria uma ameaça ao sistema representativo no Brasil.

No dia seguinte ao veto do Decreto, políticos afiliados ao PSOL chegaram a apresentar um projeto de lei, com a intenção de recriar a PNPS (PL 8048), que até hoje aguarda um parecer.

Segundo a avaliação de Leonardo Avritzer (2014) sobre o Decreto em questão:

A verdade é que o espírito da Constituição fica muito melhor representado a partir do Decreto 8243 [que institui a PNPS], que institucionaliza uma nova forma de articulação entre representação e participação de acordo com a qual a

sociedade civil pode sim participar na elaboração e gestão das políticas públicas (AVRITZER, 2014)

Dessa forma, pode-se presumir que, apesar do Decreto ainda ser válido, ele corre sérios riscos de ser revogado ou suspenso muito em breve. Além disso, enquanto a situação não é solucionada, o mesmo continua sem garantias de efetivação, prejudicando o andamento dos processos participativos como um todo. Para Frateschi (2016), esse movimento contra o Decreto revela uma regressão da representação participativa, e que, ampliar a participação dos cidadãos nos processos de desenvolvimento de políticas públicas, representaria uma ameaça ao poder dos representantes eleitos no Congresso Nacional. Há interesses individuais que se sobrepõem sobre os interesses de uma maioria. Conforme Frateschi (2016) afirma:

Não parece interessante para a Bancada Ruralista, formada por representantes do agronegócio, o empoderamento dos representantes das comunidades indígenas, dos movimentos sociais em favor da reforma agrária ou dos ambientalistas. Assim como desagrada profundamente aos membros da Bancada Evangélica a realização de Conferências Nacionais LGBT, que discutem os direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, bem como a realização de Conferências Nacionais de mulheres, que trazem à discussão temas como a descriminalização do aborto (...). Nota-se, portanto, que entre a sociedade organizada e a Câmara dos Deputados trava-se uma luta pela agenda política e a reação contrária à PNPS vem claramente no bojo de um incremento da participação de grupos minoritários. Interessante é notar ainda que as vozes contrárias ao incremento da participação institucionalizada revelam, via de regra, uma tentativa de encobrir as identidades sociais e concretas dos eleitores como se o seu desvelamento fosse extremamente perigoso para a preservação da democracia (FRATESCHI, 2016, p.10).

Dessa forma, para muitos, é interessante a redução da tomada de decisões pela sociedade civil, transformando os cidadãos em simples expectadores, enquanto a governança fica a cargo apenas dos profissionais políticos. Fica explícito o interesse do controle social e da ameaça à perda do monopólio sobre a deliberação política. Apesar desse receio, Pogrebinschi (2014) afirma que:

Mecanismos participativos, ao contrário do que se teme, tem o potencial de fortalecer a democracia representativa, além de tornar o Poder Legislativo mais responsivo. O meu principal objeto de estudo é o Brasil e especificamente as Conferências Nacionais de Políticas Públicas, uma das instâncias participativas regulamentadas pelo decreto 8243 e que existe desde 1941, tendo desde então contado com muitas dezenas de edições, inclusive durante o governo FHC, quando elas se expandiram consideravelmente. (...) Tais propostas afinadas com as deliberações da sociedade civil são apresentadas por uma pluralidade de partidos e não apenas o PT. Isso mostra que o Executivo não instrumentaliza os mecanismos participativos para avançar as suas políticas. Ao contrário, instâncias participativas como as Conferências Nacionais podem conferir uma legitimidade

maior ao Congresso Nacional. Daí que a sustação do Decreto 8243 pelos parlamentares é um tiro no próprio pé (POGREBINSCHI, 2014)

Muito ainda precisa ser feito pois o veto definitivo será um retrocesso diante dos processos participativos na construção de um país mais igualitário e com melhores oportunidades para todos. Por enquanto, estamos vivendo um momento de muitas indefinições políticas, fator que torna a importância de se analisar e discutir esses acontecimentos fundamental.



### 3.

## **Participação social no contexto urbano a partir da experiência de São Paulo**

Antes de dar início à pesquisa e estudo de caso realizado no município de São Paulo, procurou-se entender sobre o conceito de participação social e da democracia, procurando analisar os diferentes processos participativos, a importância do engajamento da sociedade civil e os métodos para criação de processos mais efetivos de participação.

Os conceitos de "Participação" e "Democracia" possuem diversos significados e variam de acordo com diferentes implicações políticas e culturais. No entanto, pode-se considerar um avanço que ambos os termos estejam tão em debate, graças à movimentação da sociedade civil brasileira, que, em seu histórico de lutas, conseguiu a garantia do direito à participação através da Constituição de 1988. Desde então, as experiências participativas que surgiram durante as gestões governamentais, procurando unir a sociedade civil e os governos, proporcionaram o que ficou conhecido como "Democracia Participativa" (Teixeira, 2005).

A Democracia, termo de origem grega que significa "Governo do povo", pode ser representada tanto pelo modelo da Democracia direta - ou Participativa - quanto pela Democracia Representativa. Para Lüchmann (2006), a Democracia direta refere-se a um processo de discussão política voltado para os princípios da igualdade, liberdade e cidadania plena, definida pela participação direta dos cidadãos nos assuntos do Estado. Já no caso da Democracia representativa, ela define o processo de decisão através de representantes eleitos via eleições, ocorrendo em um espaço reduzido da política, uma vez que se trata da escolha de líderes que disputam espaços políticos entre diferentes partidos.

Já para Teixeira (2013), a Democracia Participativa ou também Democracia Direta, representa as variadas formas de relação entre a sociedade civil e o Estado. Pode ser entendida também como um exercício democrático para além do voto, que trata de uma articulação histórica, realizada por agentes sociais que realizaram escolhas, fizeram críticas e produziram diversas experiências que perduram desde a década de 1970.

Os questionamentos acerca desses dois modelos democráticos são reforçados a partir da década de 1960, na tentativa de reduzir a política em sua lógica individualista, ampliando o limite da participação dos cidadãos na tomada de decisão da sociedade civil (Lüchmann, 2006), não com o intuito de substituir a participação representativa, mas sim complementá-la junto à participação direta.

O Brasil possui uma forte relação com políticas públicas específicas, seja pela saúde, educação ou assistência social, e também por sujeitos sociais, que envolvem, por exemplo, a participação das mulheres, idosos, negros. Hannah Arendt (2000) se refere a essa relação como o "direito a ter direitos", enquanto Leonardo Avritzer revela a forte atuação dos movimentos sociais no Brasil, muito mais voltados para políticas públicas do que em outros países (Teixeira, 2013).

Décadas atrás era difícil imaginar a participação dos pobres em debates relacionados com os recursos públicos ou tratando de investimentos, por exemplo. Hoje em dia, é possível encontrar a participação democrática em todas as agendas possíveis, com diversos conselhos temáticos, audiências públicas, movimentos sociais em todo o país. No entanto, segundo Maricato (2011), os processos participativos ainda têm se dado de forma vazia e com pouco efeito em relação ao capital nacional e global, tratando assuntos de forma fragmentada e restrita, com cada grupo ou movimento focando em seu próprio, e por vezes limitado, interesse.

A motivação e o engajamento da sociedade civil é a principal ferramenta como forma de pressionar a esfera pública e os governos diante da importância da participação social. Conforme revela Plínio Sampaio:

Participar politicamente significa, fundamentalmente, tomar parte nas decisões sobre políticas públicas. Consiste em formar opinião sobre uma decisão do Estado; em expressar, pública e livremente, essa opinião; e em vê-la levada em consideração. (SAMPAIO, 2005, p. 47)

Acima de tudo, participar representa ter direitos e lutar pelas garantias de uma qualidade de vida mais justa para a sociedade, que precisa ter sua representação na tomada de decisões em políticas públicas e no planejamento urbano, de modo geral. A Democracia Participativa apresenta uma certa dificuldade em fazer parte de sistemas políticos resistentes às reformas de cunho democratizante, baseadas na Democracia Representativa, mas é o esforço e o

engajamento da sociedade que realmente irá garantir e efetivar a participação social.

### 3.1.

#### Os diferentes processos e agentes participativos

Segundo Foladori (2002), há quatro tipologias de participação social que representam uma síntese da evolução desse conceito. A primeira delas representada pela Participação Passiva, que ocorre quando os representantes de determinado grupo recebem a informação, porém sem poder de decisão. Com isso, podem contribuir com alguns recursos materiais ou de trabalho, mas sem aprendizado novo.

A segunda tipologia é representada pela Participação Funcional, e nesse caso, os representantes eventualmente participam de pequenas decisões, apesar das principais já terem sido previamente definidas.

A terceira tipologia representa a Participação Interativa, e já é mais desenvolvida, pois permite a participação conjunta em análise e desenvolvimento de planos e, portanto, trata-se de uma fase em que os indivíduos se encontram mais engajados, com maior fortalecimento das instituições locais, maior controle sobre as decisões e mais interessados no processo participativo.

A quarta e última tipologia representa a Mobilização Própria ou "Empoderamento". Esta se refere à participação com independência das instituições externas e se apropriam dessas instituições para fins de assessorias técnicas e recursos, mas conservando seu controle sobre suas decisões.

Neste sentido, a participação social não se trata de um processo com diretrizes definidas, com regras aplicáveis generalizadas, mas sim um processo pelo qual as pessoas podem atingir maior ou menor nível de inserção no processo de desenvolvimento, sendo que cada caso precisa ser tratado de forma individual. No entanto, Geilfus (1997), busca, ao menos, definir diferentes níveis da qualidade da participação e cria uma categorização retratada por uma escada de participação, indicando gradualmente a diferenciação entre atuações cujos participantes se encontram em uma passividade quase completa até os participantes com controle de seu próprio processo (Autodesenvolvimento).

Nesta escada (Figura 2), é possível visualizar que o que realmente determina a participação das pessoas é o grau de decisão que possuem sob o processo, isto é, é válido tanto nas relações entre os membros da comunidade e a instituição de desenvolvimento, como dentro das organizações comunitárias.

O êxito para que se atinja patamares mais altos dessa escada de participação depende, além do grau de decisão, de outros fatores, como o nível de organização da própria comunidade, a flexibilidade da instituição e a disponibilidade de todos os atores, começando pelos técnicos que devem modificar certas atitudes e métodos de trabalho.

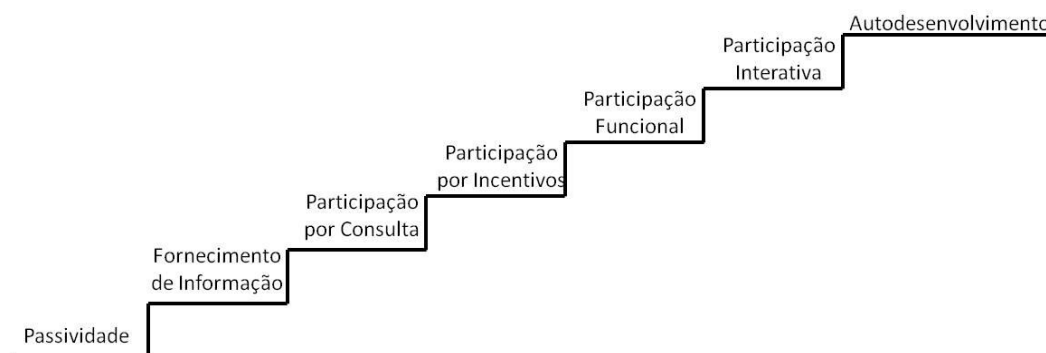


Figura 2: "A escada da participação".  
Fonte: Geilfus, 1997 (adaptado)

Na escada de participação de Geilfus (1997), os diversos estágios de participação, relacionados ao grau de decisão das comunidades, estão representados em sete tipologias. A Passividade, que não possui valor nas decisões e implementação dos projetos, quando a sociedade é vista como um fantoche pelos agentes externos e a própria comunidade possivelmente não se interessa também pelo processo; a Obtenção de informação, quando ocorre participação através de resposta a pesquisas, porém sem influenciá-las; a Participação por consulta, que consiste em participação da sociedade através de sua opinião, porém a tomada de decisões é definida pelos agentes externos; a Participação por incentivos, que ocorre através de um modelo de troca de favores, no caso a participação da população mais efetiva em troca de incentivos materiais, sociais ou de capacitação, mas que também não influi diretamente na tomada de decisões; a Participação Funcional, promovida através de grupos de trabalho a fim de responder questões e participar do monitoramento do desempenho do processo; a Participação Interativa, em que os participantes atuam na elaboração, implementação, avaliação e controle dos projetos; e por fim o

Autodesenvolvimento, fase em que não é preciso ocorrer intervenções externas para que se ocorra a atitude da comunidade. Nesse caso, os agentes externos atuam na forma de assessoria e essa fase representa a sustentabilidade social alcançada, já que ela própria tem a capacidade de conduzir o processo.

Já Kronemberger (2011), identifica dois tipos, explicitando a Participação Passiva, em que o cidadão é considerado inerte, e a Participação Ativa, quando o cidadão se encontra engajado, possui o sentimento de pertencimento e acredita na mudança a fim de melhorar a sociedade a qual está inserido. A Participação Ativa faz parte da Democracia Participativa, que é quando a sociedade passa a se sentir responsável pelo seu próprio bem-estar e seu engajamento passa a estimular a aprendizagem social, a se tornarem resilientes na busca pelas soluções dos diversos problemas que surgem e se comprometendo com os desafios do desenvolvimento local (Buarque, 2002 apud Kronemberger, 2011).

Mas, apesar do interesse da comunidade ser de extrema importância, e saber que é possível ocorrer um autodesenvolvimento, uma vez que a própria população consegue por si só se organizar e lutar pelos seus direitos, é preciso que a participação venha sempre acompanhada de um assessoramento responsável, com o intuito de trazer o conhecimento formal científico que irá auxiliá-los em questões específicas que os mesmos não possuem, mas sempre buscando a autogestão futuramente.

É possível observar que, para que ocorram mudanças, independente dos estágios de participação, é preciso obter uma maior consciência da capacidade e da possibilidade de mudanças através da movimentação da sociedade, e é inegável reforçar que, nestes últimos anos, foi possível ressaltar um pouco mais a importância desse processo, e que discussões acerca da participação social vêm sendo abordadas inúmeras vezes, a fim de potencializar e proporcionar mais qualidade para o desenvolvimento de um futuro mais justo e igualitário.

Atualmente, é possível encontrar diversas formas de participação da sociedade de maneira efetiva, através de instrumentos participativos como o orçamento participativo, o planejamento estratégico das cidades, elaboração de planos de ação para o desenvolvimento local, conselhos diversos, entre outros (Kronemberger, 2011).

Estes instrumentos participativos representam grandes avanços para a sociedade civil e são um meio de informar a população sobre o que vem

ocorrendo de decisão dentro do poder público que afetem diretamente questões de interesse dos cidadãos e já foram abordados no capítulo anterior, no tópico 2.1.

Já se tratando dos agentes que viabilizam e fazer parte dos processos participativos, é imprescindível citar o Terceiro Setor, que segundo Costa (2005), é representado por Organizações da sociedade civil, com atuação de interesse público e sem fins lucrativos, cuja atuação, desde a década de 1980, buscou se configurar dentro de um contexto social, econômico e político, marcado por uma série de dificuldades, incertezas e mudanças, e, principalmente, de pobreza e desigualdade social.

Dessa forma, é possível que a sociedade civil contribua de inúmeras formas para atuar no desenvolvimento local, seja através do Terceiro Setor, com a criação de ONG's (Organização Não Governamental) ou OSCIP's (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), empreendimentos de economia solidária e tecnologias sociais, e até mesmo através de movimentos sociais, seja de um grupo de cidadãos, seja do interesse pessoal pela busca de conhecimento e em prol de assuntos que beneficiem a sociedade civil como um todo.

O papel do Terceiro Setor surge com maior força no final da década de 1980, após uma crise do Estado, que atingiu diversos países e proporcionou reavaliar a estrutura que o próprio Estado era capaz de fornecer. Segundo Fischer e Falconer (1998), o governo passou a oferecer poucos auxílios voltados aos desequilíbrios sociais, presentes de um antigo histórico de concentração de renda no Brasil. Dessa forma, abre-se caminho para que o setor que envolva entidades não-governamentais, consiga suprir, por meio de propostas descentralizadoras, serviços e atividades que seriam inviáveis no setor público.

O papel do Terceiro Setor, apesar de fundamental, estratégico e um eficiente articulador social, não é suficiente nem substitui o papel das políticas públicas, pois não consegue promover o desenvolvimento social individualmente. No entanto, é essencial promover parcerias entre as organizações da sociedade civil e as esferas pública e privada, pois estas promovem uma maior capacidade de desenvolvimento dessas ações (Kronemberger, 2011).

Além disso, muitas vezes ocorre o engajamento da própria comunidade, que começa a se organizar de maneira independente. Os movimentos sociais e associações comunitárias exercem um papel essencial no desenvolvimento de melhorias para as comunidades, já que são constituídas por pessoas organizadas

em torno de valores comuns, problemas parecidos, elementos físicos semelhantes, entre outros. Assim, a união através de um bem comum gera condições de atingir e envolver um grande número de pessoas para o engajamento comunitário, e essa participação atua em uma mudança de atitude entre os moradores, em prol da sensibilidade de ação nas diferentes questões.

Esse sentimento de senso comum permite reduzir a dependência das comunidades dos agentes externos e possibilita promover o protagonismo desses movimentos. Em outras palavras, o engajamento de pessoas em prol de um tema em comum, possibilita que haja um debate e a construção de consciência crítica e de resistência social diante dos embates e desmandos públicos, fazendo com que torne possível que a sociedade se proteja dos interesses particulares do poder público. Ou seja, independentemente do meio, é muito importante que a sociedade civil atue nos processos participativos e entenda a sua força nas estratégias e tomadas de decisões, pois a atuação de maneira participativa permite equalizar os procedimentos e processos e auxiliar nos modos de regulação democráticos.

Outra ferramenta de extrema importância como alternativa no processo de participação é o papel do facilitador, também conhecido como multiplicador ou articulador. Segundo Kronemberger (2011), essa figura pode ser representada por uma pessoa da comunidade, ou organização da sociedade civil, ou entidades diversas, que possua iniciativa e vontade de realizar transformações sociais, que seja capacitado e apto para liderar um processo através da mobilização de outras pessoas.

O agente facilitador precisa estar apto a realizar esta tarefa, sendo necessário se tratar de uma pessoa com sensibilidade e habilidade para mediar conflitos, que acredite na capacidade dos demais, saiba criar um ambiente baseado na confiança e paciência, tenha a capacidade de ouvir e respeitar as opiniões das pessoas e que, principalmente, tenha a humildade de querer sempre aprender.

Outro fator essencial é a capacidade do facilitador de adaptar os métodos à realidade local e conseguir ser descritivo, sucinto e analítico, não se tratando de alguém que dá ordens ou impõe, e sim alguém que coordene e organize tarefas.

O agente pode ou não pertencer à comunidade envolvida, e em ambos os casos, deve também capacitar uma ou mais pessoas da região, visto que a multiplicação do número de agentes irá constituir o início de uma rede social, sem

que haja hierarquia ou verticalização, já que se trata de um processo democrático e inclusivo.

O processo participativo objetiva ser construído com a participação de todos os membros, por meio da troca de experiências, conhecimentos, ideias e realização das ações. Além disso, é importante que o facilitador busque sempre encorajar o grupo, para que no futuro seja possível que eles próprios assumam responsabilidades e consigam caminhar sozinhos no auxílio à comunidade (Furtado & Furtado, 2000, apud Kronemberger, 2011).

Para isso, é importante criar uma base sólida para se construir todo o processo, que precisa estar em constante evolução, já que dependem de negociações entre as esferas pública, privada e da sociedade civil.

Em suma, existem algumas sugestões para os agentes facilitadores que proporcionam um ambiente propício ao desenvolvimento dos trabalhos e oficinas de forma ainda mais correta. Trata-se de não assumir o papel de protagonista, procurar sempre escutar, promover incentivos, facilitar a participação e o desenvolvimento de todos, compartilhar e criar um processo transparente, procurar sempre valorizar a diversidade e os objetivos em comum, buscar sempre anotar toda informação nova e em potencial, ser perceptivo e usar linguagem simples e clara, procurando muitas vezes utilizar termos que a própria comunidade utilize, fazendo com que os participantes se sintam à vontade e sempre integrados ao processo (Kronemberger, 2011).

É complexo definir as dinâmicas de processos participativos, desde oficinas, reuniões, diálogos, sem que se entenda que há diversos tipos de comportamento entre os próprios membros da sociedade, não podendo generalizar essas questões. No entanto, é possível considerar essa "não padronização" como algo positivo. Antes de mais nada, para que ocorra uma discussão saudável e troca de informações de forma correta, é preciso compartilhar conhecimentos entre as pessoas do processo e contribuir para a criação de canais de comunicação adequados, sempre com respeito e propiciando meios de influência e colaboração para atingir melhores resultados. Outro fator que influencia para um melhor desenvolvimento do processo participativo trata-se da quantidade de pessoas nos grupos, já que um grupo menor tende a participar com mais eficácia, cria um ambiente mais intimista para que as pessoas possam opinar e contribuir com suas ideias e possibilita uma maior organização de seus assuntos e definições.



É comum que agentes externos acabem subestimando a capacidade de um grupo ou comunidade de se organizarem e promoverem ótimos resultados participativos. Em primeiro lugar, é preciso buscar sempre inserir as pessoas neste processo e, ao mesmo tempo, incentivá-las a fazer parte disso. Apesar de possuir menos conhecimento técnico, a população na maior parte do tempo terá muito mais a acrescentar no processo do que os próprios agentes. Eles são os detentores do entendimento dos problemas complexos recorrentes enfrentados por eles mesmos. E o melhor, possivelmente, já atingiram um nível de solução em que apenas necessitam de direcionamentos para que seja colocada em prática.

Com relação ao tipo de pergunta a ser feita nos processos participativos, é preciso formular questões que facilitem a compreensão e o entendimento dos participantes, sejam tratadas com clareza e possibilite um maior entendimento das ideias que estão sendo desenvolvidas. Segundo Kronemberger (2011), há uma diferença clara no entendimento que as pessoas possuem ao receberem boas e más perguntas. A tabela 1 abaixo, esclarece essas questões através do que Geilfus denomina "A arte da pergunta".

Tabela 1: A arte da pergunta. Fonte: Geilfus, 1997 (adaptado)

<b>BOAS PERGUNTAS</b>	<b>MÁS PERGUNTAS</b>
Provocam curiosidade	Perguntas fechadas com respostas evidentes
Estimulam a discussão	São declarações gerais, mal definidas
Colocam o grupo para refletir	Só podem ser respondidas por "experts"
Fazem avançar o processo	Ameaçam a colaboração do grupo
Permitem aparecer o conhecimento e as capacidades do grupo	Enfocam o facilitador; começam por uma "conferência"
Revelam o desejo de entender e ajudar	Revelam paternalismo

Dessa forma, é preciso pensar cuidadosamente em dinâmicas que agregam valor aos diversos processos participativos, que provoquem a curiosidade dos participantes, estimulem a discussão e a reflexão, deixem os grupos à vontade para se expressarem e desenvolverem suas ideias e possibilitem trazer o interesse e desejo de participação dos integrantes. Essa participação ativa é de extrema importância para que ocorra a tomada de decisões no grupo. Assim, fica mais fácil haver consensos mútuos, em que mesmo que nem todos concordem entre si e

pensem da mesma maneira, seja possível atingir a unanimidade. A técnica chamada "Pirâmide do consenso", explicitada por Geilfus (1997), revela as seguintes etapas para a obtenção desse consenso. Em primeiro lugar, apresentar e discutir a tarefa de forma ampla, haver uma versão individual de cada participante do grupo, formação de pares para obtenção de consenso, formação de dois pares para atingir um novo consenso e assim sucessivamente até que todo o grupo esteja de acordo.

Portanto, consenso significa que todas as pessoas do grupo contribuem de alguma maneira, sejam escutadas e estimuladas, sejam respeitadas as diferenças, que a oportunidade de opinar e expressar suas discordâncias seja de todos e que por fim, todas as pessoas consigam compartilhar de uma mesma decisão final e estejam em concordância. É importante que não ocorram conflitos, resistências ou imposições.

Geilfus (1997) cita ainda quatro tipos de ferramentas para assegurar o sucesso do processo participativo. Estas, dependem da necessidade e realidade de cada comunidade ou grupo, além da instituição que irá assessorar o processo. A técnica de Dinâmica de Grupo é essencial e serve para auxiliar que ocorra a participação efetiva dos interessados. A técnica de Visualização possibilita facilitar o entendimento dos indivíduos, através de representações gráficas que ajudam a esclarecer determinadas questões e igualar o conhecimento de todos, especialmente ao se tratar de grupos com indivíduos de diferentes níveis de escolaridade, sendo possível encontrar inclusive analfabetos. Esta técnica possui diversas maneiras de acontecer, através, por exemplo, de quadros, mapas, fluxogramas, diagramas temporais, entre outros. Uma outra técnica utilizada é a Entrevista e Comunicação Oral, que visa garantir a obtenção de informação a partir de diferentes pontos de vista, dos diferentes membros da comunidade, em todas as etapas do processo, afinal, o recurso do diálogo é imprescindível em todos os momentos para que haja sempre uma coleta efetiva de informações, ideias, esclarecimentos e contribuições. Uma última técnica trata da Observação de campo, outro instrumento de impacto para gerar informações de coleta de dados e diagnósticos, que serão posteriormente analisados e discutidos através da técnica de Visualização.

Para que se ocorra, enfim, uma participação social efetiva, não necessariamente é preciso que toda a população interessada esteja envolvida no

processo, mas definir os participantes que atuem na representação dos desejos da comunidade pode e deve ser mais eficaz, porém, é uma escolha que precisa ser feita pela própria sociedade.

Geilfus (1997) também faz uma análise dos erros recorrentes em oficinas participativas, pois segundo ele, é preciso sempre haver uma coerência com os objetivos de participação que estão sendo buscados. Assim, entre os erros mais comuns encontram-se a Improvisação, sem um objetivo claro; a Superficialidade, em que há uma fraca coleta de dados e informação sem o aprofundamento das fontes; a Pressa, que provoca explicações deficientes durante as oficinas e acaba por omitir o aprofundamento das informações; a Exclusão, ao evitar, por exemplo, a participação de certos membros da comunidade; a Imposição, especialmente do Agente Facilitador ao impor ideias, se sentir superior e deixar de escutar a opinião dos demais; a Manipulação, quando o processo participativo procura apenas satisfazer a necessidade dos técnicos a fim de criar meios para chegar em suas propostas; a Falta de compromisso, seja com as pessoas ou com os objetivos; e, por fim, a Decepção, quando o processo participativo cria expectativas e ao não dar os resultados esperados, não é feito um Feedback ou um retorno de informações para a comunidade a fim de se melhorar para um próximo momento, o que acaba também gerando a perda de credibilidade por parte da comunidade.

### 3.2.

#### **Participação social na formulação de políticas urbanas**

Considerando a importância do enfoque da participação social como elemento fundante na proposta de formulação da política urbana local, entendemos que outro aspecto a ser pensado no caso de sua efetividade é a sustentabilidade social no processo de desenvolvimento das cidades, pois acreditamos que através da sua implementação será possível estimular a redução da desigualdade e da segregação social e espacial no contexto da vida urbana. No entanto, este fator ainda não é presente no cotidiano brasileiro, portanto, é preciso repensar no que tem sido realizado até então em relação à contribuição da sociedade civil e seu papel enquanto agente de controle social, pois conforme revela Martins (2003):

A formulação de políticas urbanas no Brasil, como também nas metrópoles de países periféricos, particularmente da América Latina, exige repensar o urbanismo: se, nas metrópoles, as demandas de funcionalidade do setor produtivo internacionalizado se associam a um quadro de degradação socioambiental, o que significa eficiência? Num modelo de desenvolvimento que resulta em ser concentrador desde o nível local ao internacional e global, não há urbanismo que dê conta de qualificar o espaço urbano, particularmente em sua dimensão ambiental. É inconsistente pensar em qualidade ambiental sem associá-la a desenvolvimento social (Martins, 2003, p.8).

Para Martins (2003), é essencial assumir que se não houver priorização e investimentos no desenvolvimento social, vai ser impossível atingir um desenvolvimento econômico que garanta, por sua vez, condições ambientais básicas, o que significa que, enquanto não alinharmos todas essas questões, continuaremos vivendo em um mundo insustentável, imersos em tentativas frustradas que não trarão soluções.

Já Guattari (1999) afirma que os urbanistas e especialistas no assunto não poderão se contentar em definir a cidade apenas em termos de espacialidade, já que o próprio fenômeno urbano vem mudando de natureza e que passa a ser um problema, não só urbanístico como também de questões econômicas, sociais e culturais.

Importante também perceber que há um certo distanciamento no processo de construção de conhecimento das cidades com relação às abordagens urbana e social. E surge a inquietude, conforme explicam Frederico Ramos e Dirce Koga (2011), em seu texto "Trajetórias de vida", sobre como a representação das cidades, através do urbanismo, tem sido limitada e como propor técnicas que integrem as questões urbanas e sociais enquanto complementaridade na dinâmica socioterritorial. No texto, os autores citam diversos estudiosos no assunto. Giulio Carlo Argan (1993) analisa o urbanismo atual como uma "preocupante ambiguidade metodológica", ocasionado por diversas transformações que hoje o entrelaçam ao planejamento econômico, além de afirmar sobre a necessidade de um "estudo da experiência urbana individual como princípio de qualquer pesquisa sobre os modos de vida urbana de uma sociedade real" (Argan, 1993 apud Ramos; Koga, 2011). Já para Marc Augé (1994), é utilizado o termo "antropologia da supermodernidade", momento em que vivemos cujo lugar antropológico é estipulado pelo sentido daqueles que o habitam e o vivenciam (Augé, 1994 apud Ramos; Koga, 2011), enquanto para Bresciani, "estudar a(s) cidade(s) implica estabelecer conexões de tipo variado com a própria experiência de viver em

idades" (2004, apud Ramos; Koga, 2011). A autora aponta ainda a questão entre "o especialista e o cidadão", buscando estabelecer relações que englobem o pensamento urbanístico e o social e que se discuta a participação social atrelada à formação das cidades. Por fim, Ramos e Koga revelam duas técnicas conhecidas como "História de vida" e "Análise de trajetórias", cuja aplicação dentro do urbanismo tem ganhado uma certa relevância graças ao avanço da dimensão espacial atribuído à essa temática.

A questão da participação social como uma ferramenta eficaz em busca do desenvolvimento social refletida sobre a lógica dessas técnicas, não parte do interesse simplesmente na história de um indivíduo, e sim no que suas experiências vivenciadas podem indicar e como os processos sociais estão inseridos no contexto de vida daquele indivíduo, revelando até mesmo uma identidade de um determinado grupo social através destas análises. Ramos e Koga revelam que o trabalho "História de vida", desenvolvido por Oracy Nogueira (1975), sociólogo e antropólogo brasileiro, proporcionou o entendimento de que as histórias de experiências de pessoas, poderiam se transformar em instrumento para conhecer, não só o indivíduo como agente humano, mas principalmente como participante da vida social.

Tal afirmação encontra sustentação no resultado de nosso estudo, tendo em vista que ao ser perguntado aos conselheiros a respeito de sua motivação para participarem do conselho participativo como um processo de consulta na dinâmica da implementação de políticas públicas, parte respondeu que gostaria de colaborar com mudanças em sua região, promover melhorias, contribuir com as necessidades de seu bairro, ajudar a construir uma cidade melhor e, principalmente, mostraram-se interessados em conhecer os problemas de cada localidade, querer fazer parte da construção de um processo participativo, e com vontade de se engajarem e adquirirem maior conhecimento no entendimento da esfera pública e das políticas, de maneira geral. Este fator, permitiu afirmar que parte da sociedade civil se encontra ativa e atenta ao que vem ocorrendo, e tem o real interesse de fazer parte e atuar no processo da Democracia Participativa.

Da mesma forma, alguns conselheiros revelaram que utilizam os conselhos com o intuito de atingirem demandas específicas, como adquirir a casa própria, resolver problemas de alagamento em seu bairro ou renovar as praças de sua região, entre outros, o que revela uma necessidade de buscar espaços participativos

que auxiliem em suas demandas, mesmo que estes espaços não tenham o real foco de atenderem alguns destes desejos particulares.

Ainda assim, esses e tantos outros conselheiros, acabam trazendo questões de seus bairros para conhecimento do Poder Público, que podem auxiliar e muito no desenvolvimento de propostas a fim de proporcionar benefícios para suas regiões. Portanto, a pesquisa afirmou que não basta o conhecimento técnico e territorial no desenvolvimento do planejamento e da gestão urbana, visto que foi considerado que, acima de tudo, é preciso entender o contexto urbano a partir dos cidadãos que ali vivem, e, portanto, aliar técnica e vivência, para potencializar o conhecimento sobre o território a ser estudado.

Entendemos que o estudo possibilitou enxergar além da dinâmica das oficinas participativas realizadas, pois permitiu entender questões que extrapolam o trabalho técnico, o mapa territorializado, através do conhecimento e do contato com representantes da sociedade civil, entre outros aspectos, e como afirma Ramos e Koga (2011):

Esses espaços que geralmente escapam às cartografias e se estabelecem na perspectiva relacional do território são elementos constituintes da cidade presente. Permitem incorporar a dimensão do indivíduo enquanto sujeito na noção de cidade e a constituição de novas categorias na análise urbana: fraturas, pontos de tensão, bloqueios, elementos sobre os quais o “plano” deve se apoiar na sua definição programática. (RAMOS; KOGA, 2011, p. 352).

Para Guattari (1992), filósofo francês, pesquisas voltadas para o domínio das ciências humanas e do meio ambiente precisam ser interdisciplinares, através de uma comunicação profunda entre diversos saberes, seja nos domínios sociais, políticos, éticos ou até mesmo estéticos. Segundo ele, a interdisciplinaridade, chamada também de transdisciplinaridade, trata-se de uma reinvenção permanente da democracia, nos diversos estágios do campo social, e que ainda não foi possível atingir um nível de consciência coletiva que revele que estão ao nosso alcance os meios de mudar a vida e desenvolver um novo estilo de atividade, com novos valores.

Na realidade em que vivenciamos no Brasil, com um território tão extenso e imerso na desigualdade social, tratar o planejamento urbano de forma homogênea em sua abordagem territorial, em nada contribui para avanços nas políticas urbanas. Segundo Ramos e Koga (2011), se não começarmos a aplicar, de maneira efetiva, os processos participativos, estaremos sujeitos a manter a culpabilidade

dos indivíduos pela sua própria condição de pobreza, vulnerabilidade ou risco social. Milton Santos (2000) é ainda mais cético ao afirmar que, para ele, o território enquanto conceito para a análise social inexistente, e ele só poderia ser utilizado, na medida que é pensado em conjunto com os atores que fazem parte e se utilizam dele (Santos, 2000, p. 22, apud Ramos; Koga, 2011).

Para Grostein (2001), os componentes de insustentabilidade que o processo de urbanização brasileiro causou, a partir da expansão urbana acelerada que proporcionou baixa qualidade de vida a grandes parcelas da população, contribuiu para separar a cidade formal da cidade informal, irregular, e que, conforme as décadas passam, as soluções aplicadas no planejamento urbano, favoreceram problemas ambientais, de desigualdade social, além da constante negligência do Estado diante dos desafios urbanos. É preciso haver governos representativos que priorizem condições dignas de moradia para todos, que abordem o "desenvolvimento urbano sustentável" de maneira flexível e socialmente construída, de forma a influenciarem a formulação de políticas urbanas em âmbito federal, apoiando as ações locais sejam nos municípios, metrópoles ou estados. É preciso ainda identificar caminhos para agir sobre espaços que se encontram na ilegalidade e que não bastam as normas de parcelamento e uso do solo. Segundo Grostein:

A grande dificuldade nos processos de integração da cidade informal na cidade propriamente dita está no fato de a regularização fundiária e urbanística não ser suficiente para a integração social e econômica destas áreas. Os programas devem promover a possibilidade de combinação de ações econômicas, sociais, urbanísticas e ambientais e, principalmente, deslocar a ótica da atuação pública: de um loteamento ou favela, para a reconstrução de bairros precários, do proprietário do lote, para a comunidade beneficiada. Enfim, atender aos interesses dos moradores e à necessidade dos bairros, condicionados pelos interesses difusos da população e da cidade (GROSTEIN, 2001, p.18).

Estamos vivendo em uma era complexa, de ânimos exaltados, em que, acima de tudo, precisamos ouvir e ser ouvidos, praticando a tolerância e o respeito mútuos, e enxergando a sociedade como um coletivo de cidadãos, em que muitos enfrentam uma séria de adversidades e precisam ter seu espaço e serem reconhecidos como pessoas que possuem os mesmos direitos.

É essencial se pensar na participação da sociedade civil, não apenas na formulação de políticas urbanas e públicas, mas na garantia de seus direitos e de seus interesses. E, para isso, não basta que o Estado reconheça essa importância, é

necessário que a população tome consciência da sua importância e cada vez mais se organize para o enfrentamento das questões que não os favorece, conforme afirma Hertzberger:

É como se tudo devesse ser regulamentado e quantificável, de modo que permitisse um controle total e criasse as condições para que o sistema repressivo da ordem nos torne locatários em vez de coproprietários, subordinados em vez de participantes. Assim, o próprio sistema [estatal e burocrático] cria a alienação e, embora afirme representar o povo, na verdade impede o desenvolvimento de condições que poderiam resultar num ambiente mais hospitaleiro (HERTZBERGER, 2002, p.47).

Neste sentido, fica evidente a necessidade de retomar a questão com relação ao controle social, conforme abordado ao longo do trabalho, voltado agora com a ideia de compartilhamento do controle do Estado pela sociedade civil e não mais o inverso.

### 3.3.

#### **Descentralização da gestão e a participação social em São Paulo**

Com o fim da ditadura militar, em 1985, São Paulo se tornou um dos municípios mais fortemente organizados e foi a região onde surgiram vários movimentos sociais, que, segundo Avritzer (2008), vieram a ganhar destaque em território nacional, entre eles o Movimento Popular da Saúde e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Apesar de todo esse engajamento, a população paulistana apresentava uma significativa desigualdade regional, especialmente nas zonas leste e oeste, conforme apontam Rosa e Raichelis (1982):

A periferia é o cenário para onde convergem as inúmeras demonstrações da insatisfação popular quanto às suas condições de vida e, portanto, é também onde emergem as condições propícias para a mobilização e organização popular em múltiplas frentes de reivindicação e luta contra o poder público, identificado como a instância responsável pelo processo de espoliação e exclusão a que é submetida (ROSA; RAICHELIS, 1982, apud RAICHELIS, p.30).

Nessa época, poucos eram os grupos que tentavam implantar políticas participativas na cidade, e a sociedade civil não tinha força suficiente para exigir que essas questões se transformassem em uma política de governo. No entanto, o conceito de participação social vinha se modificando, e surge o dilema de se realizar processos participativos para garantir controles democráticos ou para efetivar as necessidades de políticas públicas (Milani, 2008). As estratégias são



realizadas com variados tipos e uma evolução de conceitos, e, no caso de São Paulo, dentre muitas tentativas de experiências participativas, foram criados os Conselhos Participativos do Município de São Paulo (CPM), que tenta se consolidar desde a década de 1990, quando foi referenciado na Lei Orgânica do Município de São Paulo e só foi consolidado a partir do ano de 2013.

O Conselho Participativo Municipal (CPM) é um organismo autônomo composto por conselheiros da sociedade civil, de caráter consultivo e representado nas 32 Subprefeituras da Cidade de São Paulo. Tem a função de exercer o Controle Social, e, além de fazer a ponte entre a sociedade civil e o Poder Público, possui a responsabilidade de garantir a participação social no planejamento e na fiscalização das ações e dos gastos públicos de cada Subprefeitura.

Os conselheiros eleitos representam 10.000 habitantes da população de seu Distrito. Dessa forma, o número de conselheiros por Distrito varia conforme o número de habitantes. Eles são eleitos através de voto direto por pessoas residentes em São Paulo, onde cada eleitor pode votar em até cinco candidatos.

No Primeiro Mandato (Biênio 2014-2015), foram eleitos 1.113 conselheiros (cálculo dado pela população do município), além de mais 20 conselheiros representantes de imigrantes. Já no Segundo Mandato (Biênio 2016-2017), se manteve o número de 1.113 conselheiros, com mais 35 Representantes de imigrantes.

A pesquisa de campo teve sua abordagem focada especificamente nos CPM's, e a seguir, será abordado desde seu processo histórico até sua atuação nos dias de hoje.

Muito antes de surgir o Conselho Participativo Municipal vinculado às Subprefeituras, diversas propostas foram formuladas no Município de São Paulo, com o intuito de promover a descentralização da gestão e fomentar a participação de forma regionalizada do processo participativo. Assim, foram criados os Núcleos Regionais de Planejamento, instituídos com esse fim, têm sido pensados desde a década de 1960, no entanto, envolto por uma série de críticas e rejeições. Apesar de não terem entrado em vigor, foram resultantes de amplos processos histórico, econômico, social e político, ao longo de décadas (Di Giuseppe, 1998).

As Administrações Regionais, cerne dos Núcleos, foram criadas em 1965, na gestão do prefeito Faria Lima, como órgãos regionais da administração municipal, com um objetivo de desconcentração das atividades, especialmente

voltadas à execução de serviços e obras de caráter local. O território foi primeiramente dividido em sete regiões, entre elas: Sé, Vila Mariana, Pinheiros, Lapa, Santana, Penha e Mooca. Naquela gestão, haviam audiências públicas todas as terças-feiras, onde a população podia apresentar reivindicações e propostas, denominados "despachos da vila". Foi um dos primeiros canais de comunicação institucionalizados relacionados à participação popular no território de São Paulo.

Já em 1972, foram criadas mais algumas Administrações Regionais, como a de Campo Limpo, Butantã, Vila Prudente, Itaquera Guaianazes e Santo Amaro. Naquela gestão, de Figueiredo Ferraz, ele deixa claro a resistência na época à descentralização efetiva de poder:

Faço restrição à descentralização porque a Administração tem que ser unitária. A orientação das obras, por exemplo, tem que ser mantida. Sou contra a criação de órgãos descentralizados autônomos. Poderiam ser dadas novas atribuições às Administrações Regionais, mas nunca autonomia. A descentralização traz o risco de serem formadas novas Prefeituras. A evolução do processo político irá determinar a existência de movimentos pela autonomia de cada região como município. O responsável pela Prefeitura é o Prefeito e esta responsabilidade é incompatível com a delegação de competência. Os órgãos descentralizados podem possuir encargos e responsabilidades, mas não autonomia administrativa (DI GIUSEPPE, 1998, p.57).

Já na gestão de Jânio Quadros, entre 1986 e 1988, a cidade foi dividida em trinta e uma Administrações Regionais, tendo sido pensadas para serem agrupadas em cinco Subprefeituras, que nem chegaram a serem implementadas.

Na gestão seguinte, um ano após a promulgação do texto Constitucional, em meio às expectativas e cobranças de se colocar em vigor as questões participativas propostas nas Emendas Populares à Constituição e às Leis Orgânicas, o Partido dos Trabalhadores assume a Prefeitura de São Paulo, em 1989, com a posse de Luiza Erundina de Souza, atuante em Movimentos Populares, através de uma campanha que priorizava a democratização do poder, a participação popular e a atuação dos Movimentos Sociais Urbanos, onde Erundina já atuava fortemente. Segundo Martins (1997), Erundina optou em seu mandato, entre 1989 e 1992, pela realização de uma Reforma Administrativa baseada na descentralização do poder no município de São Paulo e na abertura da participação popular em seus dois primeiros anos de gestão, quando foram elaboradas propostas mais definidas, em conformidade com a Lei Orgânica Municipal, que já se encontrava em vigor. Dessa forma, criou-se a Secretaria Especial da Reforma Administrativa, em uma estrutura que contava com 17 outras Secretarias e reduzia novamente as

Administrações Regionais para vinte. Além disso, a prefeita propunha a criação das Subprefeituras, como unidade com orçamento próprio e autonomia, sendo viável, portanto, um número pequeno delas, levando em conta os recursos disponíveis na época. Para tal, 13 Subprefeituras foram subdivididas e as antigas Secretarias se fundiram em apenas cinco, deixando de possuírem função executiva, que seria atribuída às Subprefeituras. Para que houvesse um sistema mais articulado, era importante que as decisões entre Secretarias e Subprefeituras fossem desenvolvidas de forma coletiva.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, promulgada em 4 de abril de 1990, foi a primeira iniciativa legislativa a definir a questão de um Conselho Participativo. Na Seção VIII, onde trata dos Conselhos de Representantes, o artigo 54 define que cada área administrativa do Município, a ser definida em lei, terá um Conselho de Representantes correspondentes, enquanto o artigo 55 define as atribuições destes Conselhos, como participar do processo de Planejamento Municipal e fiscalizar a execução de orçamento e demais atos administrativos do Município, encaminhando questões relacionadas ao interesse da população local. Já o artigo 77, estabelece que "A administração municipal será exercida, em nível local, através de Subprefeituras, na forma estabelecida em lei, que definirá suas atribuições, número e limites territoriais, bem como as competências e o processo de escolha do Subprefeito".

Com relação à participação social, o governo de Erundina desenvolveu um Projeto de Lei específico para Canais de Participação Popular. Os Conselhos associados às Subprefeituras, que futuramente se constituiriam no Conselho Participativo Municipal, não tiveram proposta definida na época já que sua criação caberia ao Legislativo, em conformidade com a Lei Orgânica. No entanto, sua gestão buscou priorizar as demandas da população e o diálogo com os setores populares na tomada de decisões, buscando incidir o sistema calcado anteriormente pelo clientelismo e autoritarismo (Martins, 1997).

Dessa forma, na tentativa de viabilizar todas essas reformulações, retomou-se a ideia de implementação dos Núcleos Regionais de Planejamento, em cada Administração Regional, com as premissas básicas de articular a atuação dos setores administrativos, promover uma integração entre planejamento e gestão do território, associar e elaborar uma Política Urbana local e incorporar a participação social em todo esse processo. Em um ano de existência, os Núcleos,

elaborados com o auxílio da antiga SEMPLA<sup>2</sup>, demonstraram avanços na integração dos Setores, promovendo maior cooperação entre eles, e possibilitaram que a população tivesse acesso à informação, discussão e decisão sobre sua cidade. Segundo Di Giuseppe (1998), os Núcleos tiveram uma breve atuação, de abril de 1989 a junho de 1990. A tentativa de permanência dos Núcleos, bem como a criação das Subprefeituras, se deu através da criação de Projeto de Lei da Reforma Administrativa, em maio de 1991, mas segundo Martins (1997), foi fortemente rejeitado na Câmara dos Vereadores, não chegando nem mesmo a ser encaminhado para votação (Di Giuseppe, 1998), sendo retirado no governo seguinte, na gestão Paulo Maluf.

Para Di Giuseppe (1998), um dos motivos da extinção dos Núcleos Regionais foi referente à real descentralização/regionalização de poder, com diversas dúvidas sobre a real autonomia e capacidade decisória dos mesmos, que gerou uma série de conflitos entre as instâncias centralizadas, ao ponto de se tornar inviável.

Para Martins (1997), apesar de não ter funcionado da forma prevista, a gestão de Luiza Erundina procurou reforçar o processo de descentralização com a tentativa de integrar diversos setores e serviços, promovendo maior participação, acesso à informação direta e controle pela sociedade civil. Além disso, intensificou investimentos no setor social, nunca antes realizados, com o intuito de promover maior igualdade social no território do município.

Entre 1993 e 2000, nas gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta, houve pouca ou nenhuma evolução com relação ao Planejamento Urbano e à participação social, conduzindo novamente a um processo de centralização, não apenas setorialmente, mas em torno de algumas secretarias também. Para Martins (1993), as principais transformações pós gestão Erundina, foram referentes ao controle da disponibilidade de caixa para a Secretaria de Finanças, a centralização de itens como limpeza pública e coleta de lixo na Secretaria de Serviços e Obras e uma perda considerável de atribuições nas Administrações Regionais, entre outros.

Já no governo da prefeita Marta Suplicy, entre 2001 e 2004, finalmente se torna possível a efetivação da descentralização político-administrativa, através da

---

<sup>2</sup>Secretaria Municipal de Planejamento em São Paulo, hoje denominada Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo - SMDU/SP.

implantação das Subprefeituras. No entanto, Grin (2015) afirma que o processo serviu para aumentar a política de coalizão e partilha de poder com os vereadores tanto do PT quanto dos demais partidos. Além disso, o processo acabou colocando em segundo plano questões importantes voltadas à democracia participativa e ao controle social, e também gerou grande rejeição entre as Secretarias Municipais que temiam a perda de poder para as Subprefeituras.

As Subprefeituras, diferentemente das Administrações Regionais, teriam uma gestão local com maior capacidade de decisão e mais democrática, na medida que seriam apoiadas pelos Conselhos de Representantes eleitos no território de cada uma delas para fiscalizar e controlar as ações, o que não ocorreu naquela gestão, apesar da existência de uma série de Projetos de Lei com esse intuito, entre eles o PL de número 1 de 2001 (Martins, 2003). Além disso, ficou definido que era necessário aumentar a quantidade de Subprefeituras, com um limite de 500 mil habitantes, com o intuito de repartir melhor os recursos orçamentários. Dessa forma, 31 Subprefeituras foram definidas, a partir da Lei 13.999, de 1º de Agosto de 2002, no entanto, sem muito consenso tanto sobre a divisão territorial quanto sobre ao modelo de descentralização (Grin, 2015).

É compreensível que toda mudança brusca de processos seja conturbada. Foi observado que durante a gestão de Luiza Erundina, a tentativa de descentralização do poder e de criação das Subprefeituras não ocorreu pelo fato de que ela não tinha apoio político suficiente para realizar tal feito. O governo de Marta Suplicy, por sua vez, conseguiu finalmente implantar esse processo, porém, para que pudesse realizar tal reforma institucional, foi preciso favorecer alguns atores políticos e abrir mão de diretrizes relevantes propostas em sua gestão. Apenas com a construção de um maior apoio parlamentar seria possível a aprovação de projetos, evidenciando os limites colocados pelo sistema político eleitoral em que vivemos, para implantar os processos de descentralização e participação. No processo, havia o receio de redução de influência, tanto por parte das Secretarias, quanto pelos vereadores, o que acarretou na falta de consenso e objetivos indefinidos entre estes setores. Foi preciso realizar acordos com vereadores, principalmente do Partido dos Trabalhadores, e permitir que promovessem indicações aos cargos de Subprefeitos e Coordenadores, para que houvesse a aprovação de tal projeto na Câmara Municipal. As Secretarias também se encontravam em total desalinho e receios diante da descentralização. A

importância dos vereadores nessa "troca de favores" se sobrepôs à questão participativa do processo, conforme pontua Arretche (1996, apud Grin, 2015) sobre essa questão: "A descentralização, antes de gerar democracia e controle social, pode incentivar a patronagem com recursos públicos".

Antônio Donato, então Secretário Municipal das Subprefeituras em 2003, revelou o que estava ocorrendo naquela época:

(...) do ponto de vista do processo político, depois da Constituição de 1988, o país vive o chamado presidencialismo de coalizão: tem-se o parlamento forte, com uma multiplicidade de partidos, o que impõe a necessidade de construir alianças para governar, pois a minoria no parlamento significa um grave problema de governabilidade. A aprovação da lei das Subprefeituras passou por essa discussão, inclusive resultando na participação de partidos aliados na administração das Subprefeituras. Podemos dizer que o governo Marta arquitetou uma maioria parlamentar e o terreno prioritário dos acordos foi o das Subprefeituras (GRIN, 2015, p.138).

A participação popular não foi favorecida com a criação das Subprefeituras, conforme foi evidenciado. No entanto, o governo de Marta Suplicy possibilitou grandes avanços relacionados ao desenvolvimento urbano. Em apenas um mandato, ela possibilitou ainda a revisão do Plano Diretor e do Zoneamento e a elaboração dos Planos Regionais, todos com o apoio e participação da sociedade civil. Além dos três processos, houve ainda o desenvolvimento de um novo Plano de Habitação e de um Plano de Transportes e Tráfego Urbano (Torres, 2007).

Após várias tentativas fracassadas de revisão do Plano Diretor de 1988 e do Zoneamento de 1972, finalmente rompe-se a barreira que impedia a reorientação do crescimento da cidade e de suas modificações, dando início a um grande programa de reformas. Segundo Torres (2007), a revisão dos Planos era muito aguardada pelos técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, graças à ausência de poder e interesse no planejamento, já que as propostas nunca chegavam a ser implementadas por falta de "vontade política" sobre as ideias promovidas em estudos de desenvolvimento urbano.

O Plano Diretor Estratégico de 13 de Setembro de 2002, definido pela Lei Municipal 13.430/02, foi regulamentado a partir da Lei Municipal 13.885/04, em Agosto de 2014, mesma lei que instituiu os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras (PREs), e dispôs sobre o parcelamento e o uso e ocupação do solo (Zoneamento) no município de São Paulo. Segundo Bernardini (2011), a presença do vereador Nabil Bonduki, relator do Plano Diretor, e atuante também nos demais processos, foi essencial tanto para fortalecer a aprovação da lei, quanto

para promover a participação de diversos segmentos sociais, incluindo movimentos de moradia, e brecando, sempre que possível, a aprovação de emendas, sem participação e discussões prévias nos Planos. As emendas que conseguiram entrar no plano em última hora, receberam uma enorme campanha pelo veto por parte da população, fazendo com que a prefeita Marta Suplicy acatasse ao pedido da sociedade civil.

Já os Planos Regionais Estratégicos (PRE 2004), foram aprovados pela Lei 13.885 de 25 de Agosto de 2004, sendo parte integrante do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, com o intuito de atender as particularidades de cada território representado pelas 31 Subprefeituras e englobaram também o Parcelamento e o Uso e Ocupação do Solo junto aos Planos.

Segundo Ivan Maglio (2005), então diretor da SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento Urbano), apenas durante o processo de desenvolvimento dos PRE's, foram realizadas cerca de 380 oficinas e plenárias, contabilizando mais de 10 mil participantes em cerca de 1 ano e meio, além de contar com mais 265 reuniões públicas, possibilitando que houvesse importantes debates sobre conflitos de interesse entre distintos grupos.

Importante destacar que no caso dos PRE's de 2004, houve a contratação de uma consultoria, GV Consult da Fundação Getúlio Vargas, no sentido de promover a metodologia de planejamento participativo e dar apoio à Secretaria para capacitar agentes responsáveis pelo desenvolvimento das oficinas das plenárias. Neste caso, a capacitação foi dada para os técnicos das Subprefeituras, que atuaram como agentes multiplicadores na condução das reuniões e mediação de conflitos. Ou seja, como cada Subprefeitura ficou responsável pelo processo participativo, foi natural que ocorressem de formas variadas entre si (PRE Ipiranga, 2004).

Ainda que se tenha ocorrido todos esses avanços, Torres (2007) revela a angústia dos técnicos da Secretaria no desenvolvimento do plano em aliar as soluções técnicas, abrindo o processo de decisão para a participação da sociedade civil, sem formação ou qualquer tipo de referencial técnico. Afirmou que, apesar dos avanços nunca antes atingidos, não foi possível resolver o conflito do "planejamento como processo participativo de deliberação coletiva". Especificamente no caso do Plano Diretor Estratégico, as pessoas que

participaram eram escolhidas seletivamente, sem que o cidadão comum tenha tido voz no processo, e quando consultadas, eram referentes a questões específicas e pontuais, com agendas previamente definidas. No entanto, é inegável revelar que houve um avanço de se querer produzir modificações de um processo tradicional de planejamento. É uma tarefa morosa, que demanda pequenas conquistas ao longo dos anos.

Terminada a gestão de Marta Suplicy, o município de São Paulo contou com as gestões de José Serra e Gilberto Kassab, entre os anos de 2005 e 2012, onde houve forte recentralização, tanto de obras e infraestrutura, quanto da gestão dos equipamentos sociais, que voltaram a ficar sob a responsabilidade das Secretarias, além da desarticulação de canais de atendimento à população e a participação social, que foi inexistente nesta época.

### **3.4.**

#### **O conselho participativo e a importância de seu papel no município**

Já a gestão atual, de Fernando Haddad, que se iniciou em 2013 e fecha o ciclo no fim deste ano, teve grandes similaridades com a gestão de Marta Suplicy, no sentido de ter conseguido, em uma única gestão, realizar a revisão de diversos instrumentos de planejamento urbano, que ficou conhecido como Marco Regulatório. Além das revisões do Plano Diretor Estratégico; da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento); e dos Planos Regionais Estratégicos, a gestão também revisou leis urbanísticas específicas e o código de obras e edificações. O governo Haddad finalmente tornou possível a criação do Conselho Participativo Municipal, um passo inicial para os Conselhos de Representantes citados na Lei Orgânica do Município de 1990, e promover avanços com a tentativa de implementação de Projeto de Lei com interesse em institucionalizar a Política Municipal de Participação Social (PMPS) e criar o Sistema Municipal de Participação Social (SMPS).

Esta gestão teve como prioridade a transparência e a participação social, através da Implantação do Governo Aberto<sup>3</sup> e definiu uma série de metas, dentro

---

<sup>3</sup> Governo Aberto: é um conjunto de iniciativas articuladas de transparência, participação, inovação e integridade nas políticas públicas, desenvolvida durante a gestão Fernando Haddad, entre 2013 e 2016 no município de São Paulo.



do Plano de Metas, com esse objetivo, entre elas a criação do Conselho da Cidade, o Conselho Municipal de Transportes, seis novos Conselhos temáticos, mais os 32 Conselhos Participativos Municipais. Além disso, propôs a realização de 44 Conferências Municipais, implantação do Gabinete Digital, fortalecimento dos órgãos colegiados, criação do Observatório de Indicadores e do ciclo Participativo de Orçamento e Planejamento (Planeja Sampa, 2016).

Em seu primeiro ano de gestão, Haddad promoveu uma pequena modificação nas subprefeituras, subdividindo a subprefeitura de Vila Prudente em duas e criando a subprefeitura de Sapopemba, através da Lei 15.764, em 27 de Maio de 2013, passando para a quantia de 32 Subprefeituras. A seguir, temos a divisão territorial atual no município de São Paulo, conforme demonstrado na figura 3.

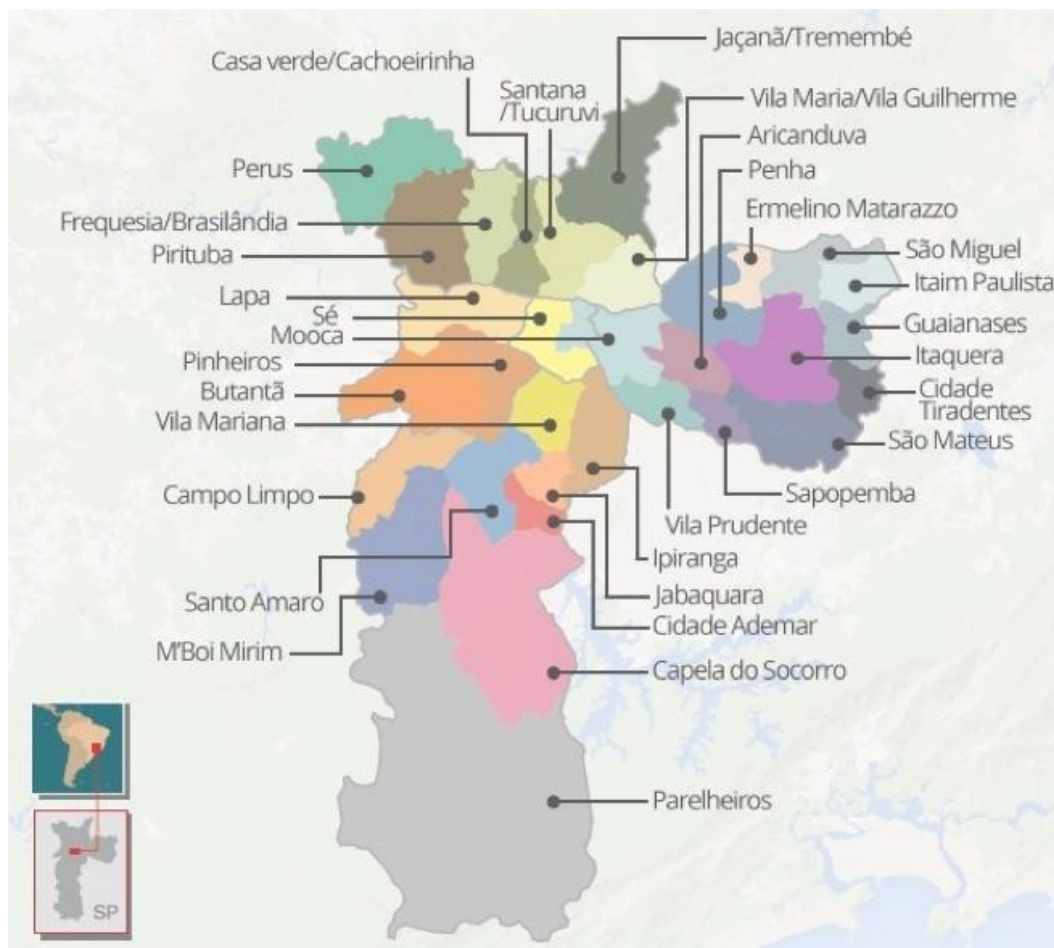


Figura 3: Territorialização do município de São Paulo por Subprefeituras  
Fonte: Prefeitura de São Paulo, elaborado em 22/01/16

Nesta mesma lei, o Conselho Participativo Municipal foi finalmente implementado, através dos artigos 34 e 35, referente às atribuições da Secretaria

Municipal de Relações Governamentais, definindo sua organização e suas atribuições, e informando que sua regulamentação será feita pelo Poder Executivo e que serão existentes até que os Conselhos de Representantes tratados nos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica possam existir e funcionar.

A revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo, aprovado em 31 de Julho de 2014, foi feita durante um ano e meio, e, diferente da revisão, contou com um processo participativo muito extenso, que envolveu 114 audiências públicas, mais de 10 mil contribuições e cerca de 25 mil participantes. Entre os encontros, houve diálogos participativos com a sociedade para a elaboração de propostas, reuniões macrorregionais e ferramentas online para envio de contribuições, constituindo previamente em uma PL que foi encaminhada à Câmara Municipal no dia 26 de setembro de 2013 (Estratégias ilustradas do PDE do Município de São Paulo, 2015).



Figura 4: Atribuições CPM.  
Fonte: PDE 2014

Em se tratando da atuação dos Conselhos Participativos Municipais, o PDE 2014 reafirma suas atribuições na figura 4, além de definir outras, não apenas acompanhando a aplicação dos Planos Regionais, como também opinando e encaminhando propostas para o processo. Além disso, na seção XX, sobre o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), o artigo 327 define a composição do mesmo, incorporando oito membros oriundos do Conselho Participativo Municipal, sendo ao menos um de cada macrorregião. Segundo

desenho esquemático do PDE abaixo (Figura 5), os conselheiros participativos deveriam discutir temáticas locais com o CPMU. No entanto, conforme revela Raquel Rolnik, membro do Conselho Municipal, essa troca de informações nunca ocorreu efetivamente.

Em 30 de junho de 2015, o Decreto 56.208, introduziu nova regulamentação sobre o Conselho Participativo Municipal, especificando sobre atribuições, princípios, funcionamento, processo e comissões eleitorais. Uma novidade em especial foi o conteúdo do Artigo 6º, que garante a participação mínima de 50% de conselheiras mulheres.



Figura 5: Instâncias de participação popular no PDE 2014. Fonte: Gestão Urbana, SMDU/SP

Por sua vez, a nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, (LPUOS), mais conhecida como Zoneamento, sancionada pela Lei 16.402 em 22 de março de 2016, também realizou um intenso processo de participação social, que contou com 16.022 participantes e 13.100 contribuições durante 21 meses, que se iniciou com uma intensa participação do CPMU, para ser então levado às diversas oficinas de propostas, contribuições online, minutas colaborativas, audiências públicas e diálogos macrorregionais por Subprefeituras.

Finalmente, ao concluir o processo da revisão do Zoneamento, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) pôde dar início à revisão dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, de 2004, processo ao qual fez parte, através do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana em

parceria com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e a SMDU. Com relação ao Processo Participativo, e em conformidade com o Plano Diretor Estratégico de 2014, pelo artigo 325, os Conselhos Participativos Municipais foram responsáveis por representar a sociedade civil, acompanhando e opinando sobre os processos. Os demais cidadãos puderam trazer contribuições durante as Conferências Regionais e também inserir contribuições online em plataforma organizada pelo site Gestão Urbana, da própria Secretaria.

Finalmente, e não menos importante, é preciso falar sobre o Projeto de Lei 393, encaminhado à Câmara em 02 de Agosto de 2016. A PL, que dispõe sobre a institucionalização, consolidação e organização da Política Municipal de Participação Social, bem como cria o Sistema Municipal de Participação Social, representa uma conquista no âmbito da participação social no Município e que, no entanto, tem feito parte de um grande entrave na Câmara Municipal, com uma grande dificuldade em ser aprovada.

É relevante informar que a mesma PL não promove nenhuma alteração ou modificação expressiva, nem mesmo depende de recursos financeiros, apenas regulamenta processos participativos existentes, que foram criados nesta gestão.

A resistência quanto à aprovação da mesma refere-se ao receio de alguns partidos em fortalecer a Democracia Participativa, "denegrindo" a Democracia Representativa, que nada mais é que o domínio do poder político na tomada de decisões em questões públicas, de real interesse da população, e que aqui deveriam ser consideradas como uma complementaridade e não uma ameaça.

Com a mudança de gestão que se aproxima no fim do ano, a efetivação desse Projeto de Lei ainda é uma incógnita, bem como a aprovação dos Planos Regionais e da garantia de continuidade dos processos participativos como um todo, conforme revela Martins (2003):

A relevância desse quadro legal é dar sustentação jurídica às conquistas sociais. No entanto, só as Leis nada asseguram, apenas abrem espaço para a ação dos movimentos sociais e da sociedade organizada de modo geral, mas se tornam letra morta se não houver interlocutores constituídos e pressão social. Pode não significar muito, mas, numa sociedade patrimonialista (nos termos de Raimundo Faoro), em que as relações sociais são tradicionalmente as de favor e dependência, não é pouco avanço (MARTINS, 2003, p.4)

Dessa forma, mesmo que as leis não sejam objeto de garantia e efetividade, já representam um certo avanço, desde que haja uma sociedade civil engajada e que lute no desenvolvimento dessas implementações.

#### 4.

### Os conselhos participativos da cidade de São Paulo e a experiência vivenciada

O desejo de pesquisar este campo ganhou sustentação através do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, o qual participei, entre 2015 e 2016, que teve como objetivo auxiliar na revisão dos Planos Regionais Estratégicos (PRE's) junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). O Programa contou com trinta e dois residentes com formação em Arquitetura e Urbanismo, um para cada Subprefeitura de São Paulo, que funciona como regiões administrativas no território do Município e subdivididas por região.

Durante todo esse período, os residentes tiveram aulas teóricas e atividades práticas na Secretaria, onde contribuíram em grande parte dos processos de diagnóstico, desenvolvimento e inclusive, do processo participativo dos Planos Regionais, momento em que tomou-se conhecimento da existência do Conselho Participativo Municipal (CPM), que representaria os interesses da sociedade civil na formulação dos novos Planos.

Antes de apresentar os motivos reais da realização da pesquisa com os Conselhos Participativos, é preciso procurar compreender o processo participativo da revisão dos Planos Regionais como um todo. Conforme mostra a tabela 2, abaixo:

Tabela 2: Comparativo Planos Regionais Estratégicos. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

PROCESSO PARTICIPATIVO PRE's 2004 e 2016		
COMPARATIVO	PRE 2004	PRE 2016
Desenvolvimento	Consultoria contratada (GV Consult) para desenvolver metodologia	Auxílio dos Residentes na elaboração de materiais e andamento das oficinas
Responsabilidade	Subprefeitura	SMDU
Capacitação de agentes	Dada aos técnicos das Subprefeituras	Não ocorreu
Participação em nº	380 Plenárias e Oficinas + 265 reuniões públicas	32 Conferências Regionais + 96 Reuniões oficiais públicas
Zoneamento	Revisão simultânea	Revisão separada

Diferentemente do PRE 2004, não houve articulação com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, que havia sido definida no ano anterior, o que acabou por reduzir uma possível articulação com os Planos Regionais. Além disso, não houve a contratação de uma consultoria especializada para o desenvolvimento metodológico dos processos participativos, muito menos a capacitação de agentes multiplicadores, como havia sido no caso anterior. No caso em questão, não podendo considerar uma substituição, foram chamados os Residentes, para auxiliar no processo. Apesar do grande interesse e de nossa boa vontade, não éramos capacitados para conduzir as oficinas, tampouco era a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Além disso, foi estipulado que a comunicação com a sociedade civil, no caso os Conselhos, só ocorreria após um diagnóstico mais técnico, que seria realizado internamente. Dessa forma, as Oficinas e as contribuições da população só ocorreriam depois de uma proposta inicial pré-definida.

A participação dos conselhos participativos na elaboração dos Planos Regionais, encontra-se em conformidade com suas atribuições explicitadas no Plano Diretor Estratégico de 2014, e mesmo havendo a presença desse instrumento como a representação da sociedade civil, as atividades eram abertas ao público, e era permitido que se convidassem outros indivíduos para participarem também.

O processo participativo foi realizado em três etapas. A primeira contava com um informe geral sobre os Planos Regionais e sua revisão, e os convidando para as Oficinas Participativas, a serem organizadas em suas próximas reuniões ordinárias. As Oficinas, por sua vez, eram também conduzidas em três momentos, sendo o primeiro deles uma apresentação do diretor ou técnico contando sobre a atividade, a atribuição dos Planos e os trabalhos já desenvolvidos; a segunda parte fornecia mapas em branco, a fim dos conselheiros se familiarizarem com o processo de reconhecimento do território, marcação de problemas em potencial, dando a eles uma certa liberdade de se expressarem como quiserem; e, na última fase, se iniciava a etapa de contribuições dos mesmos em cima do trabalho técnico já realizado pela equipe da Secretaria junto às Subprefeituras. Finalmente, ocorriam novamente encontros, onde apresentamos as Devolutivas das Oficinas, ou seja, todas as contribuições sistematizadas, explicando as aderências ou não ao Plano, com as devidas modificações.

Contabilizando ao menos 32 Conferências Regionais e no mínimo 96 reuniões nos conselhos participativos, fora as reuniões extraoficiais estipuladas pelos mesmos, foi um processo extenso de atividades participativas. No entanto, muitas críticas surgiram relacionadas à participação social tardia, muitas vezes com questões já definidas e diversas Oficinas que não aconteceram efetivamente, devido à não colaboração dos conselheiros, com baixíssimo quórum, e com relação à falta de uma capacitação mais adequada, tanto dos técnicos quanto dos conselheiros, em realizarem as atividades de maneira mais eficaz.

As Oficinas Participativas com os CPM's permitiram que pudéssemos dialogar com representantes da sociedade civil a fim de mostrar o trabalho que vinha sendo realizado na Secretaria e buscar contribuições dos próprios moradores da região para a proposta de melhorias e políticas públicas urbanas para o bairro e, conseqüentemente, a cidade como um todo.

As subprefeituras sob nossa responsabilidade foram a do Ipiranga, localizada na Região Sul I do município de São Paulo, junto com as subprefeituras do Jabaquara e da Vila Mariana. Como primeira aproximação, realizamos visitas aos conselhos da região que representávamos, através de uma reunião marcada pela SMDU para explicação aos integrantes do conselho sobre a revisão do Plano Regional e sua importância. A dinâmica a ser empregada era a realização de oficinas com a participação de todos os conselheiros, e na seqüência, a sistematização de todas as contribuições recebidas, para ao final, ser marcada mais uma última reunião oficial onde foi realizada a Devolutiva desse processo de participação.

Durante o início do processo já foi possível observar a heterogeneidade de cada um dos conselhos em que eram realizadas as reuniões, o que embora seja salutar, por vezes gera uma maior complexidade no processo participativo e de tomada de decisões, tendo em vista o entendimento que cada conselho e região possuem, além das peculiaridades locais. Neste sentido, os processos participativos foram se diferenciando em número de participantes, em quantidade de contribuições e enfim, na participação efetiva.

A Oficina marcada na Subprefeitura do Ipiranga, era a segunda realizada em todo esse processo, e acabou não ocorrendo por falta de quórum. Menos de 20% dos Conselheiros compareceram no dia e a reunião foi remarçada. Novamente, a mesma quantidade de pessoas apareceu e acordamos que a Oficina seria realizada

dessa forma, com os presentes, já que não havia mais tempo hábil e os Conselheiros que se encontravam no dia, se mostraram dispostos a participar.

O baixo quórum e a dificuldade de marcar as reuniões com o conselho da Subprefeitura da qual éramos responsáveis, nos trouxe um profundo interesse em entender o que vinha ocorrendo, já que, a nosso ver, o Conselho Participativo representou uma grande conquista no município no quesito da participação social da sociedade civil, e, no entanto, o exercício da participação e consequente controle social não vinha ocorrendo de forma efetiva.

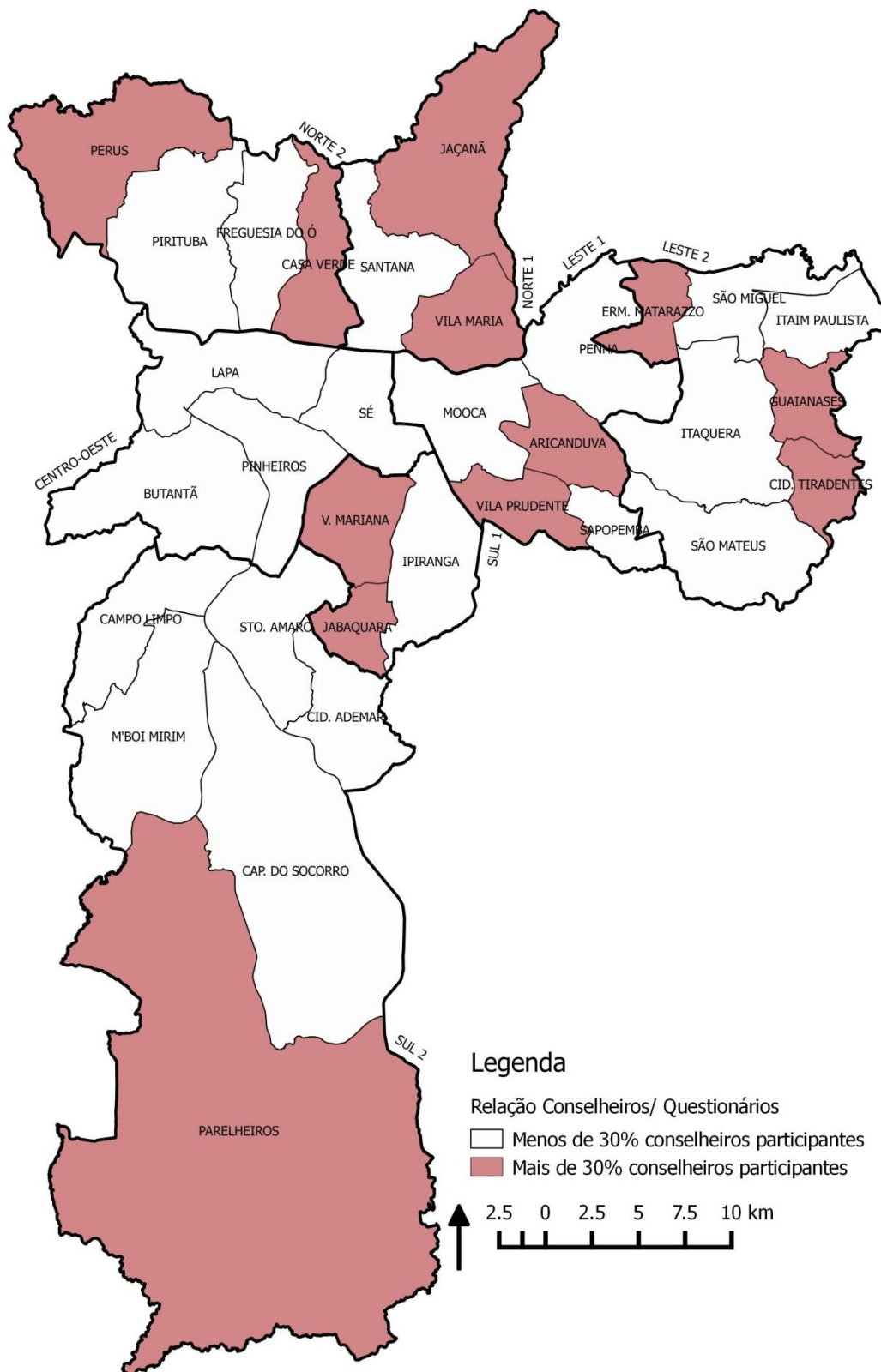
Neste sentido, na busca de compreender melhor o processo, procuramos verificar com os outros residentes se o fato se repetia em outros conselhos e quais eram as percepções a respeito do assunto, mas como não ficou explícita a posição de cada um, entendemos que esta poderia ser uma oportunidade de ampliar a nossa investigação e buscar respostas às seguintes questões: Por que poucos conselheiros compareciam às reuniões? Por que a falta de comunicação era grande? Quem era o responsável pela articulação entre eles? Por que havia tanta desmotivação? E, principalmente, compreender quais eram as expectativas e motivações dos próprios conselheiros, a fim de entender se tinham noção de sua importância como representantes da sociedade civil no auxílio consultivo da formulação de políticas públicas, do seu papel como um dos responsáveis pela efetivação do controle social e na fiscalização de cada Subprefeitura.

#### **4.1.**

#### **Desenvolvimento da pesquisa**

Analisando os conselhos nos quais mais de um terço dos conselheiros participaram da pesquisa, ao menos uma subprefeitura de cada região teve maior quantidade de participantes, com exceção da região Centro-Oeste, o que também contabilizou 12 das 32 subprefeituras, conforme revela o Mapa 1. Deve-se levar em conta que as pesquisas foram realizadas, em sua maior parte, durante reuniões ordinárias de cada CPM e a importância das pautas nesses dias variavam muito para cada Subprefeitura, o que influenciava diretamente na quantidade de presenças no dia. Apesar disso, houve uma tentativa de que todos os presentes respondessem aos questionários, salvo em algumas exceções de recusa, falta de interesse ou por não terem chegando a tempo.





Mapa 1: Conselhos com mais de 30% de participantes na pesquisa.

Fonte: Ana Paula Luz, 2016

A tabela 3, comprova essa relação de conselheiros por Subprefeitura e conselheiros participantes da pesquisa. Nos casos em que houve menor quantidade

de participantes, especialmente nas subprefeituras de Itaquera, Sapopemba e São Miguel Paulista, foi justamente pelo fato de que, no dia que a pesquisa foi realizada, este era o exato número de conselheiros que havia comparecido, o que significou 100% da presença no dia, demonstrando uma grande evasão que vem ocorrendo nos conselhos.

Tabela 3: Relação Conselheiros participantes na Pesquisa por Conselho.  
Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Conselho/ Subprefeitura	Região	Conselheiros Totais	Conselheiros Participantes	Conselheiros Participantes -%
Parelheiros	Sul 2	20	12	60%
Cidade Tiradentes	Leste 2	22	13	59%
Guaianases	Leste 2	27	13	48%
Vila Prudente	Leste 1	25	12	48%
Jabaquara	Sul 1	23	11	48%
Vila Maria/ Vila Guilherme	Norte 1	31	13	42%
Aricanduva / Vila Formosa	Leste 1	27	11	41%
Perus	Norte 2	20	8	40%
Casa Verde/ Cachoeirinha	Norte 2	32	12	38%
Jaçanã/ Tremembé	Norte 1	30	11	37%
Ermelino Matarazzo	Leste 2	21	7	33%
Vila Mariana	Sul 1	36	12	33%
São Mateus	Leste 2	44	13	30%
Campo Limpo	Sul 2	52	15	29%
Pinheiros	C.O.	32	9	28%
Santana / Tucuruvi	Norte 1	32	9	28%
Butantã	C.O.	44	12	27%
Mooca	Leste 1	42	11	26%
Lapa	C.O.	39	10	26%
Itaim Paulista	Leste 2	38	9	24%
Ipiranga	Sul 1	48	11	23%
Sé	C.O.	52	11	21%
Santo Amaro	Sul 2	25	5	20%
Freguesia / Brasilândia	Norte 2	41	8	20%
Capela do Socorro	Sul 2	52	10	19%
Cidade Ademar	Sul 2	42	8	19%
Pirituba/ Jaraguá	Norte 2	44	8	18%
M'Boi Mirim	Sul 2	52	9	17%
São Miguel Paulista	Leste 2	38	6	16%
Penha	Leste 1	49	7	14%
Sapopemba	Leste 1	29	4	14%
Itaquera	Leste 2	52	5	10%
Média Total	MSP	36	10	30%

O desenvolvimento do questionário foi pautado em quatro partes. A primeira tratou de identificar o perfil do conselheiro e buscava informações como gênero, faixa etária, nível de escolaridade, estado civil, renda e etnia. Além de

realizar o mapeamento dessas questões, mostrando a diferença de formação dos Conselhos entre as diversas subprefeituras, buscou-se identificar também a representatividade dos mesmos, a fim de entender se a sociedade civil encontrava-se ali bem representada, do ponto de vista do perfil da população residente em cada Subprefeitura.

A segunda parte buscou entender a atuação dos conselheiros, quais eram seus interesses, vinculações, como se mobilizaram no processo de eleição, suas relações com os eleitores e motivações para se candidatarem, informações importantes para investigar os diferentes atores da sociedade civil e como suas vinculações podem se refletir nos Conselhos.

A terceira parte cuidou do envolvimento dos conselheiros dentro do Conselho e procurou identificar as dificuldades e obstáculos que eles encontram para desempenharem suas atividades de forma adequada, sendo subdivididos em seu poder de atuação e decisão enfraquecidos, a falta de domínio técnico relacionado à capacitação e formação oferecidas e a falta de comprometimento individual, buscando perceber a participação e assiduidade dos mesmos.

Já a quarta e última etapa teve o intuito de revelar as percepções e expectativas dos próprios conselheiros, sendo questionados se acreditam que os temas debatidos nas reuniões são realmente relevantes e o que pensam a respeito do Conselho ser consultivo. Essa etapa também procurou identificar percepções que os conselheiros tinham com relação à Coordenação dos Conselhos, à atuação da Subprefeitura, com os demais membros e de si próprio. Por fim, ficava a critério responderem discursivamente se achavam que existia a real possibilidade desse organismo interferir de alguma maneira no governo local e para explicitarem um pouco mais sobre isso.

Foi interessante entender que muitos sequer sabiam do que o Conselho se tratava, assim como a própria sociedade civil como um todo, já que são poucas as pessoas que sabem da existência do Conselho, o que dificulta também o trabalho deles.

Além dos questionários, foram realizadas algumas análises de percepções durante esse processo, aproveitando a presença nas reuniões e no andamento dos Conselhos, além de conversas informais realizadas com alguns conselheiros, coordenadores e com técnicos da Secretaria de Relações Governamentais, que

possibilitaram garantir uma maior compreensão sobre todo o processo de organização deste organismo.

É interessante perceber que, levando em conta a atual conjuntura política, em um ano em que ocorreram diversos acontecimentos como o Impeachment da então Presidente Dilma Rousseff, as Olimpíadas e Paralimpíadas realizadas no Brasil e as Eleições Municipais, estes acabaram promovendo uma certa desmobilização em diversos processos, assim como no âmbito da participação social porque as pessoas tinham outras prioridades e preocupações em pauta. É perceptível que os conselheiros que ainda permanecem, que ainda possuem a esperança de levar os Conselhos adiante, apresentam uma série de obstáculos para tentar descobrir como trazer o ânimo novamente aos colegas e efetivar essa tão esperada conquista no âmbito da participação social.

No início da pesquisa o ponto de vista sobre a atuação dos conselheiros era um pouco diferente. O alto número de ausências era grande, pelo fato de os membros ali presentes terem assumido um compromisso com a sociedade civil, e até pelo fato de, talvez, impossibilitar a eleição de pessoas que se encontrassem mais interessadas. Ao longo da pesquisa foi possível compreender porque estas questões vêm ocorrendo e foi perceptível que as ausências não deveriam ser responsabilizadas apenas pelos conselheiros. Antes de mais nada, é preciso reforçar que o Conselho Participativo representa um trabalho voluntário, não é remunerado, não tem nenhuma garantia de efetivação até o momento, e nem mesmo a cota de transporte, que lhes havia sido prometida e regulamentada pelo Decreto 56.933, de 13 de abril de 2016, eles chegaram a receber. Essa questão é ainda mais impactante ao perceber a enorme diferença de faixa de renda, de acesso a serviços e à mobilidade adequada no território, principalmente nos Conselhos que se encontram mais afastados do centro da cidade. Muitos deles encontram-se desempregados. E além da dificuldade de comparecer às reuniões, muitas delas são pautadas por acaloradas brigas partidárias, monopolização de falas, interesses individuais sobrepostos, boicote por parte de grupos que não conseguem se comunicar e chegar a um acordo, ou seja, uma série de interferências que se mostram desanimadoras, que será analisado com maior precisão a seguir.

Uma questão importante identificada na pesquisa foi a representatividade nos conselhos participativos. Segundo Dagnino (2002), quanto maior for essa

representatividade nos diversos organismos participativos, maiores serão as chances de se viabilizar uma partilha eficaz do poder na negociação com o Estado, garantindo uma maior articulação e interlocução com o mesmo. Importante frisar também que cada um dos conselheiros representa uma parcela da sociedade civil, os quais fazem parte de seu Distrito. Dessa forma, uma das premissas do estudo desenvolvido foi identificar essa importante questão relacionada aos conselhos participativos no Município de São Paulo.

## 4.2.

### Análises de dados

A primeira parte da pesquisa baseou-se em conhecer o perfil dos conselheiros, levando em consideração o gênero, a faixa etária, o nível de escolaridade, o estado civil, a condição familiar, a renda e a etnia.

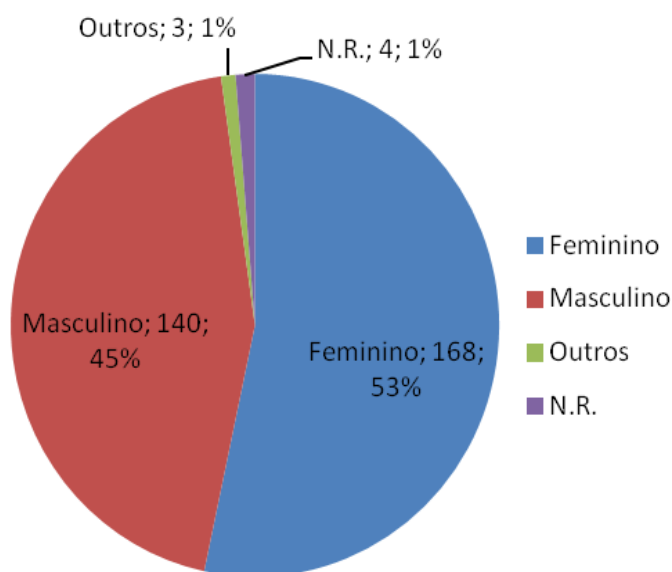


Gráfico 2: Gênero dos conselheiros. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Com relação ao gênero, podemos perceber no gráfico 2, acima, que dos 315 questionários aplicados, pouco mais da metade eram do sexo feminino, com 160 mulheres, seguido de 140 homens, três conselheiros que se identificaram com outro tipo de gênero e mais quatro que não quiseram responder. Comparando com o município de São Paulo, no gráfico 3 (IBGE, 2010), é possível perceber que os Conselhos representam a mesma proporção por gênero, confirmando a representatividade entre homens e mulheres.

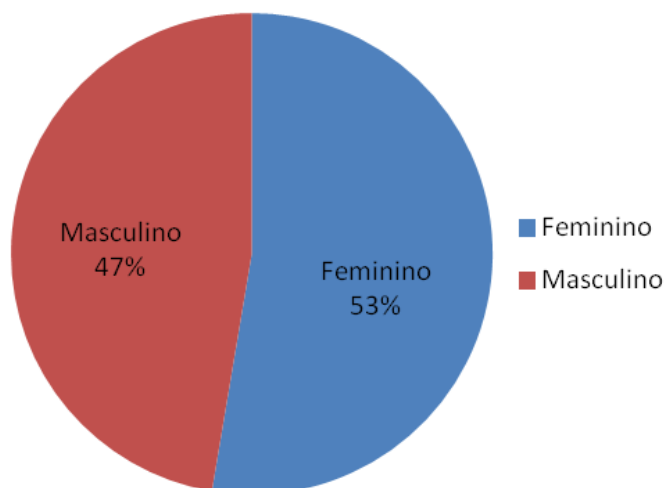


Gráfico 3: Gênero no Município de São Paulo. Fonte: Censo IBGE 2010

Uma questão importante ao se abordar a questão de gênero, é o fato de que o decreto 56.208, de 30 de junho de 2015, promoveu nova regulamentação aos Conselhos, garantindo a inserção mínima de 50% de mulheres no Conselho. Dessa forma, o gráfico comprova que a participação das mulheres vem sendo assegurada, através de uma certa paridade quantitativa.

Ao questionar os conselheiros sobre o que pensavam a respeito desta nova regulamentação (Gráfico 4), a grande maioria, 76%, se mostrou a favor, enquanto 11% se mostraram contra, outros 11% não quiseram responder a pergunta e apenas 2% se mostraram indiferentes à esta alteração.

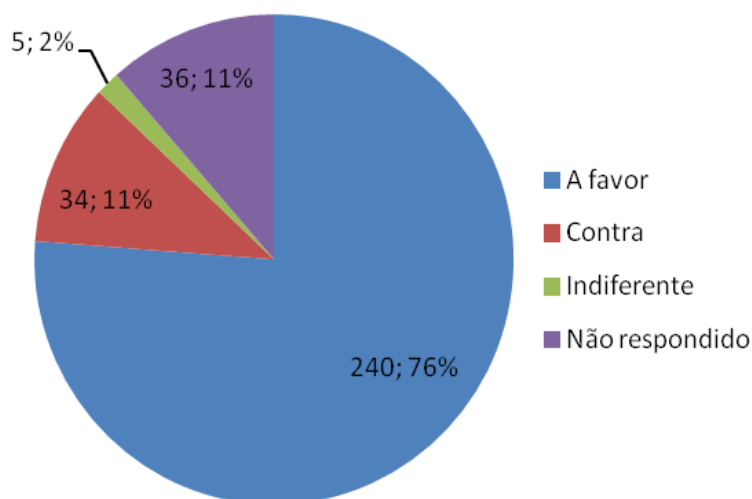


Gráfico 4: Opinião sobre Cota de gênero. Fonte: Ana Paula Luz, 2016.

Entre os que eram contra a cota de mulheres nos Conselhos, grande parte a criticava por ser contra qualquer tipo de cotas e utilizaram termos como "discriminatório", "discutível", "desnecessária", "bobeira", "absurdo", "horrível",

"exagerado", e até mesmo "ridícula" ao exporem suas opiniões. É possível que em alguns Conselhos realmente não seja necessária a cota de mulheres. No entanto, há regiões em que essa regulamentação foi muito bem recebida e promoveu a inclusão de diversas mulheres neste processo participativo. Das sete mulheres que votaram contra, seis residem no Quadrante Sudoeste<sup>4</sup> de São Paulo, todas possuem mais de 50 anos de idade e são brancas. Talvez as mesmas nunca se sentiram excluídas em nenhum momento da vida. Mas em se tratando de processos de participação social, faz-se ainda mais necessário discutir questões como a inclusão social, seja ela qual for.

Uma outra questão levantada foi o fato de algumas mulheres serem eleitas com apenas 2 votos, tirando a oportunidade de um homem que foi eleito com 70 votos. Analisando o resultado das eleições neste mandato, foi possível perceber que em alguns Conselhos, houve a eleição de homens também, com até mesmo 1 único voto, como foi o caso da Lapa e por 2 votos em Campo Limpo. Essa questão comprova também uma baixa participação nas eleições para o Conselho, que em algumas regiões terão que inclusive convidar suplentes a participar, que não chegaram a ter sequer um único voto válido computado.

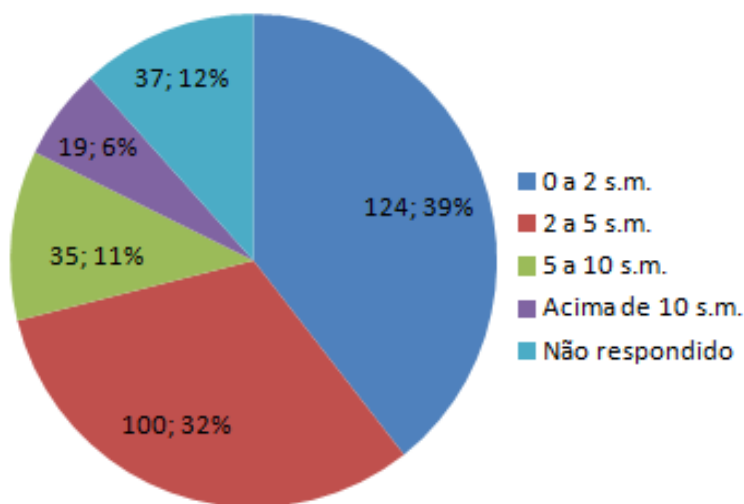


Gráfico 5: Renda em salários mínimos dos conselheiros. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Com relação à renda em salários, podemos fazer uma análise dos gráficos 5 e 6, que comparam a relação entre os conselheiros e a população acima de 10 anos do Município.

<sup>4</sup> Quadrante Sudoeste de São Paulo: Região de grande concentração das camadas de mais alta renda no município.

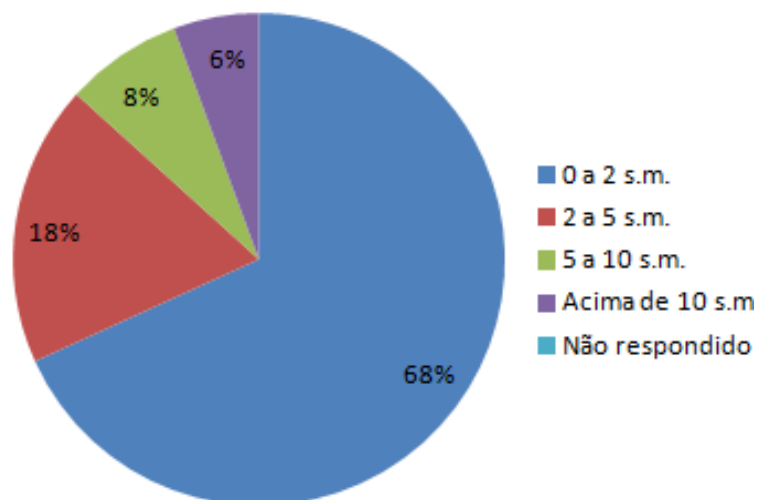


Gráfico 6: Renda em salários mínimos no Município de São Paulo. Fonte: Censo IBGE 2010

Enquanto 68% da população de São Paulo receberam até 2 salários mínimos, 39% dos Conselheiros encontram-se na mesma faixa de renda. Enquanto os que recebem entre 2 e 5 salários mínimos chegam a 32% contra 18% no município. Com relação aos salários mínimos entre 5 e 10, a porcentagem também é um pouco mais elevada que no município, com 8%, sendo 11% entre os Conselheiros. Já para quem recebe acima de 10 salários mínimos, a média é a mesma em ambos os casos, com 6%. O número de conselheiros que recebem acima de 10 salários mínimos, estão representados em todas as regiões, com exceção da Zona Leste. Nota-se, portanto, que a média de renda mensal comparada ao município é bem equivalente, tendo uma expressividade menor nos Conselhos apenas de membros que recebem menos de 2 salários mínimos, apesar de ter sim todos os níveis de renda representados, o que de certa forma, representam também o perfil de cada Subprefeitura. É natural que haja uma renda muito mais elevada em conselhos como Pinheiros, Vila Mariana e Santo Amaro, enquanto Guaianases e Parelheiros apresentem maior índice de conselheiros recebendo até um salário mínimo.

Já com relação à situação dos empregos, mais da metade dos conselheiros encontram-se desempregados, conforme gráfico 7, além dos 27% empregados e outros 20% aposentados. Relacionando à taxa de desemprego na grande São Paulo, no ano de 2015, 13,2% da população encontrava-se sem emprego, segundo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2016). As altas taxas de conselheiros sem emprego formal pode sugerir também que muitos deles acabam se candidatando por possuírem mais tempo livre para se



engajarem nos Conselhos e demonstra a realidade em que estamos vivendo no momento. Outro fator importante, é que esse dado comprova novamente a grande representatividade de participantes de todas as classes sociais, agregando principalmente representantes das periferias da cidade de São Paulo.

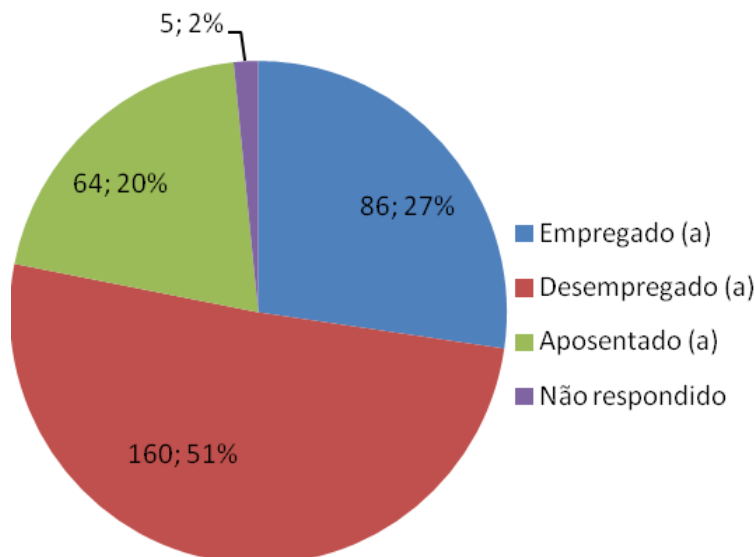


Gráfico 7: Desemprego/ Aposentadoria nos Conselhos. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Dos 27% que se consideram empregados (Gráfico 8), quase a metade se revela Profissional Liberal, enquanto por volta de um terço dos conselheiros se consideram autônomos e 16% são funcionários públicos, revelando o interesse de trabalhadores do setor público em se conectarem com as demandas da sociedade civil.

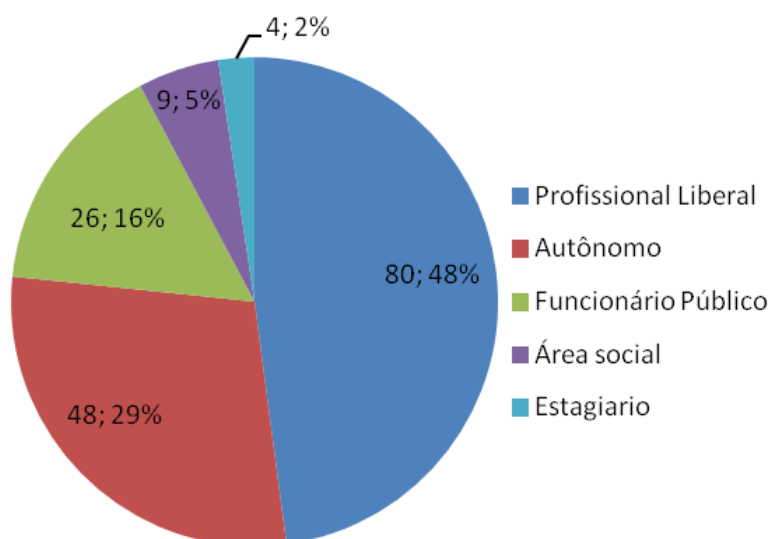


Gráfico 8: Tipo de emprego nos Conselhos (167 respostas). Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Com relação à Cor e Raça, podemos fazer uma análise, comparando os gráficos 9 e 10 abaixo. Enquanto metade dos conselheiros se declararam brancos,

61% da população do município também se considera. Já a população parda e negra representa 41% dos conselheiros e 37% dos habitantes no município. Já a população descendente de indígenas é de 3% nos Conselhos, contra uma parcela não significativa na cidade de São Paulo. Orientais também estão presentes, com 2%, mesma porcentagem no município. Estes dados comprovam uma representatividade significativa em todos os tipos de raça ou cor, se comparado ao município de São Paulo.

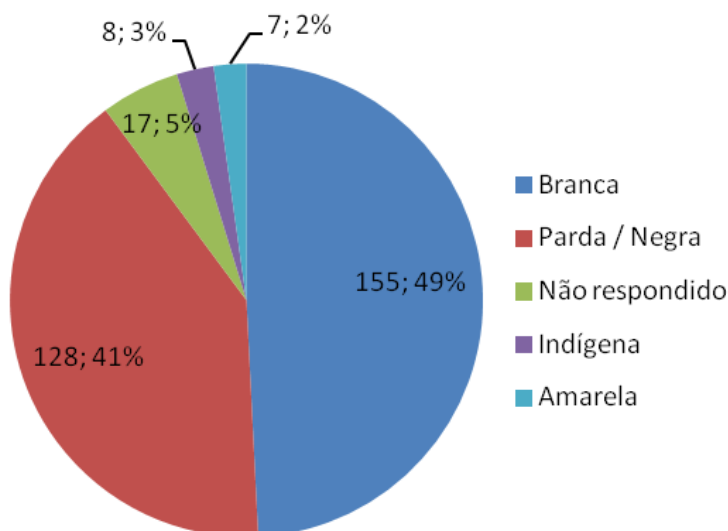


Gráfico 9: Cor ou raça - Conselheiros. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

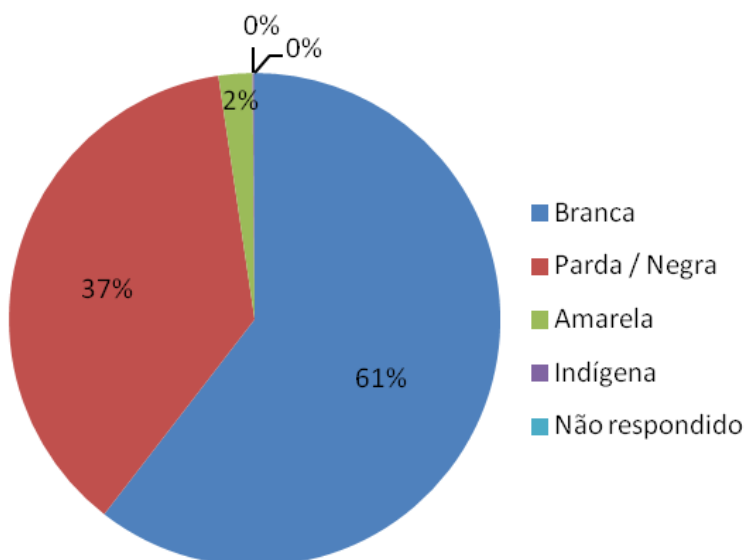


Gráfico 10: Cor ou raça - Município de São Paulo. Fonte: Censo IBGE 2010

Apesar de alguns locais terem exceção, com falta de representantes importantes em determinados Conselhos, no âmbito geral a participação com

diversidade racial está assegurada pelos conselheiros que continuam comparecendo até o momento.

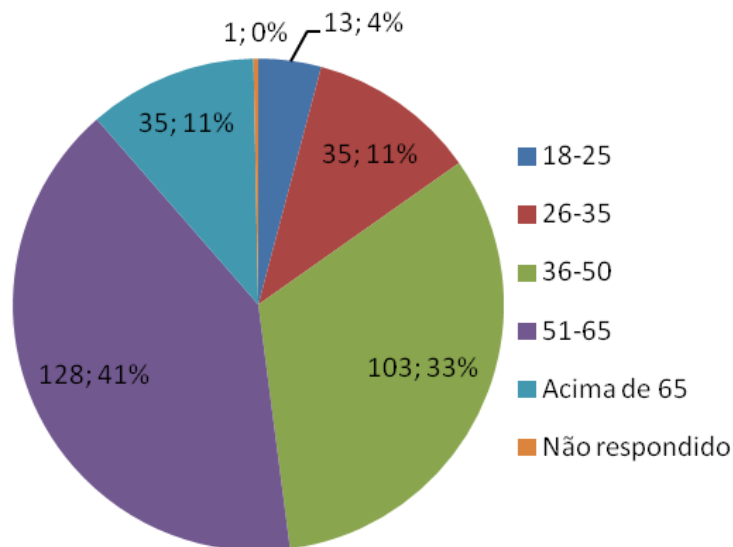


Gráfico 11: Faixa etária - Conselheiros. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Com relação à Faixa Etária, conforme o gráfico 11, mais da metade dos conselheiros possui acima de 50 anos de idade e apenas 15% possui menos de 35 anos, sendo que destes, apenas 4%, ou 13 conselheiros, estão abaixo dos 25 anos de idade. Um movimento chamado Ocupa Conselho foi criado antes do Segundo Mandato dos conselhos participativos, com o intuito de inserir jovens interessados nas áreas de participação social e Políticas Públicas, e dispostos a trazerem novas mentalidades a fim de promoverem uma cidade mais transparente, inovadora e participativa. No entanto, a população jovem ainda continua escassa no Conselho, prevalecendo mesmo uma considerável parcela de atores, inclusive, da terceira idade.

Por fim, e não menos importante, temos a relação de nível de escolaridade, também relacionando entre os conselheiros e a população do município, de 25 anos ou mais de idade, por nível de instrução (Censo IBGE 2010), conforme mostrado nos gráficos 12 e 13, a seguir.

Enquanto a maior parte da população de São Paulo, com 35% não possui instrução formal e Ensino Fundamental completo, nos conselhos a maioria chegou a concluir o Ensino Médio. Além disso, a quantidade de conselheiros com Ensino Superior completo é de 30%, 9% a mais que a média no município, seguido de

17% dos participantes tendo concluído algum tipo de pós-graduação. Este dado não é informado pelo Censo, e não é possível fazer a comparação deste quesito.

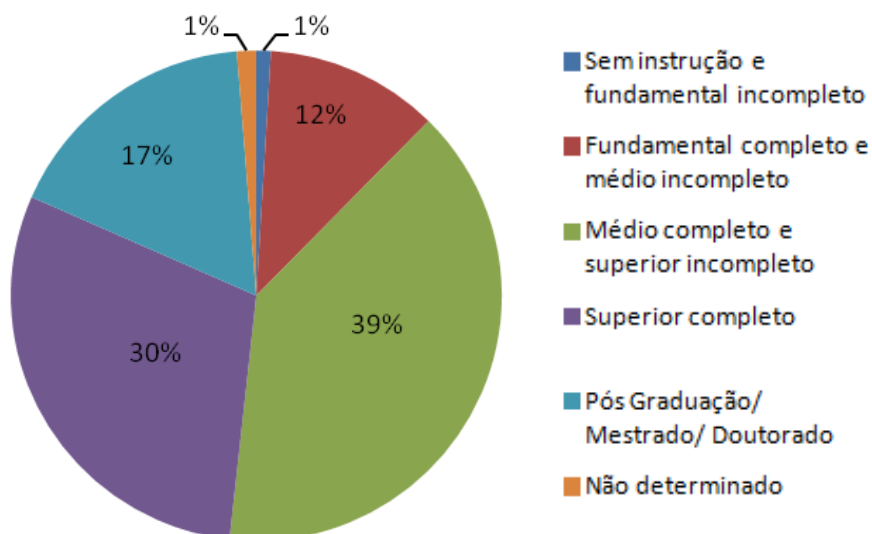


Gráfico 12: Escolaridade - Conselheiros. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

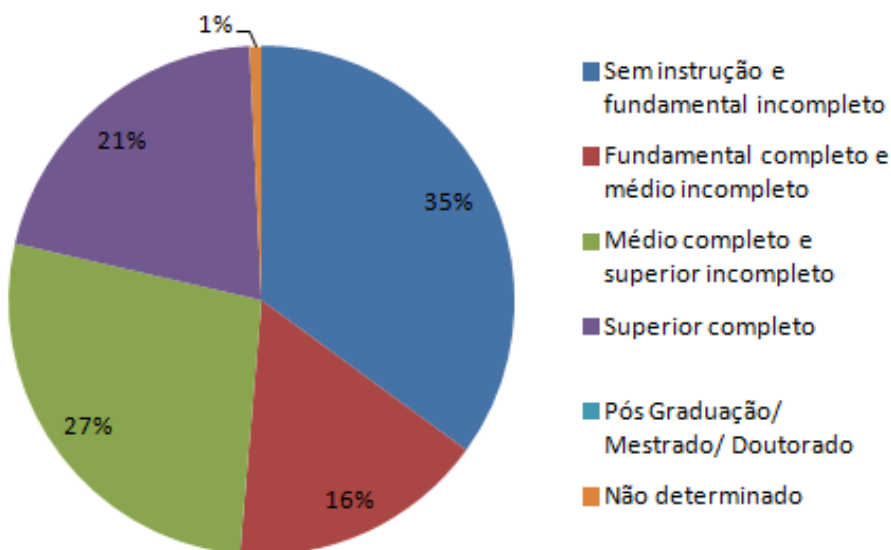


Gráfico 13: Escolaridade - Município de São Paulo. Fonte: Censo IBGE 2010

Assim como na comparação de renda por salários mínimos, estes dados comprovam um nível de escolaridade mais elevado que o da cidade como um todo, o que comprova que apesar de não haver exigência de nível de escolaridade para exercer a função, uma parte significativa é representada por conselheiros com no mínimo ensino superior incompleto, tendo ainda uma parcela significativa de pós-graduados, englobando Mestres e Doutores. No entanto, ainda assim considero expressivo o fato de que 13% dos conselheiros que continuam participando, concluíram apenas o Ensino Fundamental, o que permite dizer que

essa representatividade também se encontra presente nesse organismo de participação social.

De maneira geral, existe uma série de grupos diversificados dentro do próprio Conselho. Apesar de algumas percepções levantadas, certas pessoas se queixaram de não ter voz durante as reuniões, ou seja, não conseguirem expressar seus ideais e se sentirem desconfortáveis para tal, os dados da pesquisa revelaram que os participantes são bem diversos, o que é um avanço com relação à inclusão de pessoas tão diferentes da sociedade civil em um único espaço de troca de experiências e busca por melhorias.

A segunda parte da pesquisa procurou identificar a origem dos conselheiros, através de suas vinculações e interesses, além de compreender suas motivações e como tem ocorrido sua atuação dentro dos conselhos para, em seguida, relacionar estes dados às importantes questões como conflitos entre interesses individuais e coletivos, envolvimento partidários, movimentos religiosos e/ou social, e se isso vem influenciando, de alguma forma, no andamento das atividades dos CPM's.

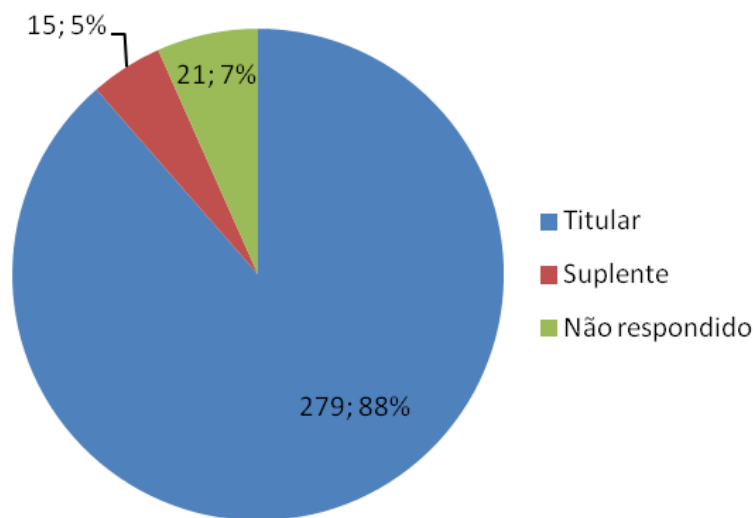


Gráfico 14: Membros titulares e suplentes. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Primeiramente, buscou-se definir os conselheiros titulares e suplentes (Gráfico 14). 88% dos participantes eram titulares e apenas 5% definidos como suplentes. Em conversa com a Secretaria de Relações Governamentais, foi perguntado como funciona o chamamento dos Suplentes, e geralmente os conselheiros comunicam um interlocutor da Subprefeitura para entrar em contato com a Secretaria, que envia a devida solicitação. No entanto, analisando a planilha com os eleitos e seus respectivos votos, conforme citado anteriormente, tendo

alguns conselheiros eleitos com 1 ou 2 votos, muito provavelmente é de se esperar que em alguns Conselhos não haja nem a quantidade necessária de Suplentes, e sendo assim, é mais complexo conseguir as substituições e algumas pessoas acabam sendo convidadas a fazerem parte. Muitas vezes esse processo de substituição é lento e o Conselho acaba ficando esvaziado, principalmente porque há vários conselheiros que nunca mais compareceram e nem se deram ao trabalho de solicitarem o cancelamento a fim de dar espaço para outros entrarem.

Outra questão perguntada foi com relação aos mandatos, de acordo com o gráfico 15. 56% afirmaram estarem em seu primeiro mandato, enquanto 34% se elegeram pela segunda vez, o equivalente a 105 conselheiros que participaram da pesquisa. Esse dado revela a vontade de grande parte dos conselheiros em darem continuidade às atividades que vêm exercendo desde a primeira posse e o interesse pelo Conselho Participativo e pela participação social.

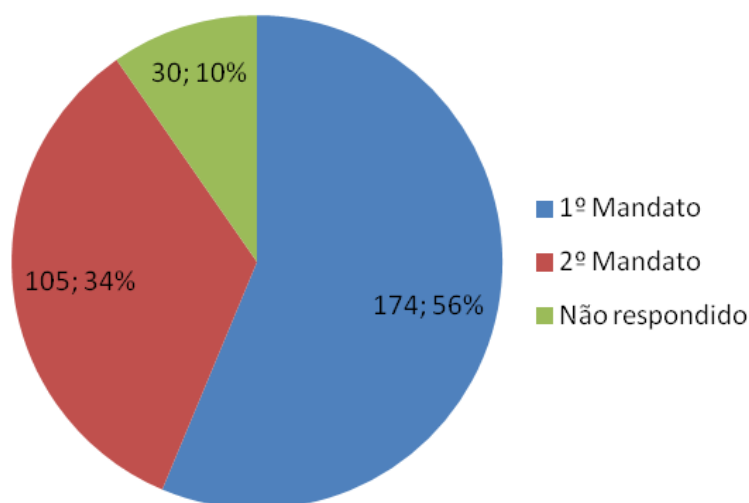


Gráfico 15: Mandato. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Posteriormente, foi perguntado quais eram as principais áreas de interesse de cada participante. Houve o cuidado nesta pergunta de ser feita discursivamente, a fim de não influenciar a resposta dos conselheiros. Em seguida, ela foi categorizada em áreas temáticas para maior visualização. Conforme gráfico 16, abaixo, as áreas que mais se destacaram foram, respectivamente, Saúde, Educação, Moradia e Meio Ambiente, como já era de se esperar, o que mostra que há um alinhamento de interesses a serem discutidos e melhor elaborados durante as atividades dos Conselhos, de maneira geral.

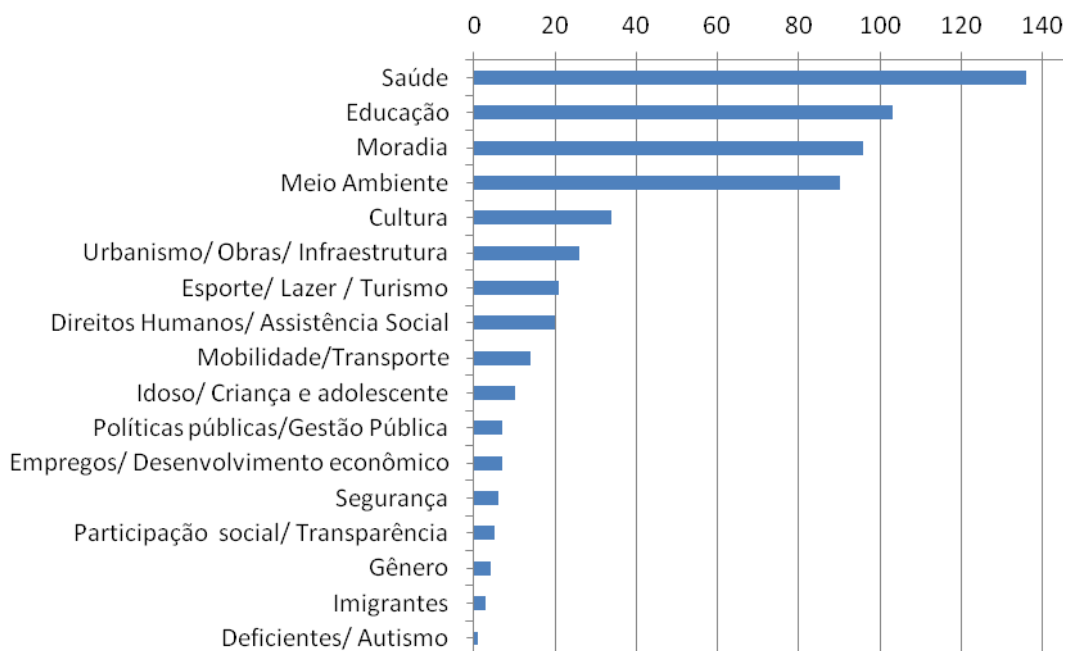


Gráfico 16: Áreas de interesse específico. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Em seguida, foi abordada a questão dos vínculos dos conselheiros, procurando identificar quais outras atividades eles exercem, além de sua profissão e do Conselho Participativo Municipal (Gráfico 17).

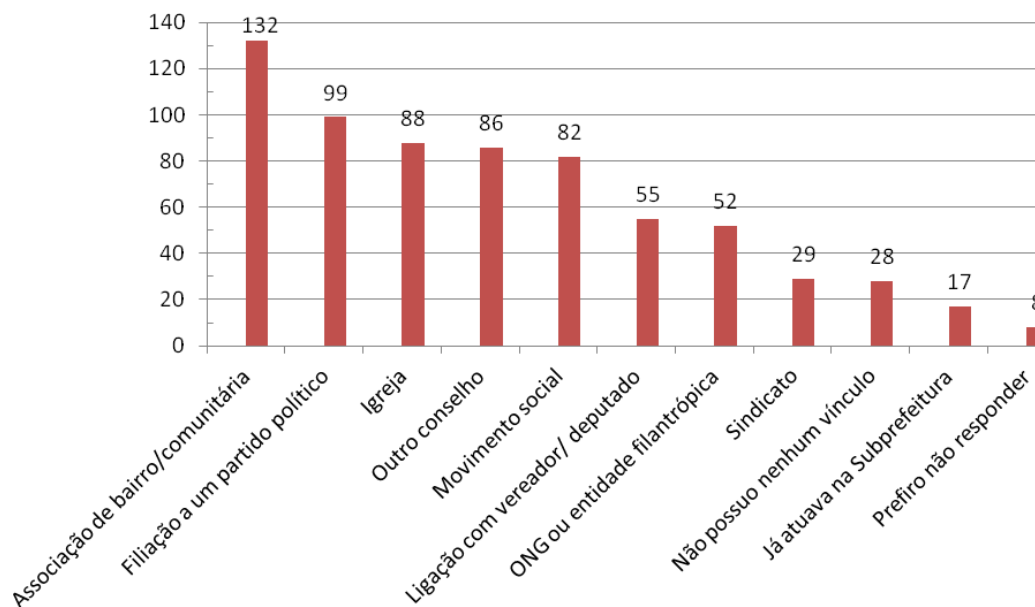


Gráfico 17: Outras vinculações. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Em primeiro lugar, com mais de 40% dos Conselheiros, aparece a vinculação com Associações de bairro ou comunitárias, seguido da filiação a algum partido político, com pouco mais de 30%, que se relaciona com 17,5% dos

Conselheiros que afirmaram ter ligação direta com algum vereador e/ou deputado. Além disso, contabilizaram-se os que possuem vinculação à alguma Igreja, com 28% dos participantes. Em seguida, quase empatados, segue Conselheiros com vinculações em outros Conselhos do município e também Movimentos Sociais, com respectivamente 27% e 26%. Por fim, que ainda mereça destaque, 16,5% disseram fazer parte de uma ONG ou Entidade Filantrópica.

Estes importantes dados, em ambos os gráficos mostrados anteriormente, revelam uma série de questões que podem ser destacadas e analisadas para melhor entender o que tem acontecido com os conselhos participativos.

As áreas de maior interesse, por exemplo, não são mera coincidência. Além de fazerem parte da preocupação da maior parte da população, também são fortes áreas de destaque em Movimentos Sociais em São Paulo, desde o início da redemocratização no pós ditadura militar. Segundo Avritzer (2008), foi no município de São Paulo que surgiram os movimentos de maior importância no âmbito nacional, como o movimento popular da saúde e o movimento nacional pela reforma urbana, sempre apresentando desigualdades regionais em seu território, tendo uma expressividade maior nas zonas leste e oeste da cidade. Além dessa forte organização social, também foi o local onde se desenvolveu o Partido dos Trabalhadores, no início da década de 80, onde até então havia sido representado por grupos de influências não participativas.

Segundo afirmaram alguns conselheiros, conforme esse exemplo em Sapopemba, a motivação para se candidatar surgiu de um "*Pedido dos integrantes do movimento de moradia, para que eu pudesse me inteirar melhor do orçamento da cidade*", ou em São Mateus "*Por incentivo do movimento popular de Saúde*".

É de se esperar também, que mais de 1/3 dos conselheiros façam parte também de Associações de bairro ou comunitárias, por serem pessoas já engajadas nas demandas e prioridades de sua região, que procuraram se inserir nesse meio, como uma forma mais facilitada de conectar a sociedade civil com o poder público, trazendo as discussões desses organismos para dentro dos Conselhos.

Em seguida, aparecem os Conselheiros que são filiados a um partido político. Em muitos Conselhos, têm sido comuns embates acalorados com relação a ideias e partidos políticos, principalmente devido ao Processo de Impeachment da então presidente Dilma Rousseff ocorrido no dia 31 de Agosto e também pelas eleições municipais para Prefeito e vereadores ocorridas no dia 02 de Outubro.



Dois acontecimentos que geraram desconforto em diversas reuniões em diferentes Conselhos e foram responsáveis por polarizar os membros, e também houve Conselheiros que se candidataram ao cargo de vereador ou entraram com o intuito maior de se promover na política ou indicar políticos. Tais acontecimentos acirraram essa forte presença do mundo político partidário nos Conselhos. Para um Conselheiro da Lapa, "*O conselho atualmente é um espaço de vários partidos políticos. Está segmentado. Creio que vereadores e posição política deveriam passar longe dos CPMs*".

Estes embates acalorados revelam que, para muitos Conselheiros, os Conselhos são palco de disputas político partidárias na região e se relacionam com o fato de que as próprias Subprefeituras são historicamente espaços para a constituição de bases de partidos ou de seu fortalecimento.

Apesar do debate e da confrontação terem sua importância, eles têm ocorrido, muitas vezes, de forma enviesada, não apenas dentro dos Conselhos, com discussões de imposições de ideias, um certo fanatismo que impede a crítica e a troca de ideias e experiências, cuja politização sem um pensamento crítico ameaça os demais envolvidos. Em um ambiente com essa atmosfera, é cada vez mais difícil criar consensos e discutir questões que envolvam a política, independentemente de partidos. Conforme explica Dagnino (2002):

As continuidades autoritárias e conservadoras que reproduzem a exclusão na sociedade brasileira estão longe de estarem confinadas no aparato do Estado e certamente respondem a interesses enraizados e entrenchados na sociedade civil. Avaliar então o impacto da sociedade civil sobre o desempenho dos governos é uma tarefa que não pode se apoiar num entendimento abstrato dessas categorias como compartimentos separados, mas precisa contemplar aquilo que as articula e as separa, inclusive aquilo que une ou opõe as diferentes forças que as integram, os conjuntos de interesses expressos em escolhas políticas (DAGNINO, 2002, p.282).

Outra vinculação que aparece com destaque são as Igrejas e a preocupação aqui não é referente à vinculação em si, e sim a um possível envolvimento entre religião e políticas públicas e como isso influencia diretamente nas discussões dos Conselhos, na interferência de ideais e pensamentos diferentes. Conforme explica Avritzer (2006), a cidade de São Paulo teve um crescimento do associativismo religioso, a partir da metade da década de 1990, e que metade dos indivíduos que fazem parte de associações civis no município de São Paulo (representados por

19% da população) também pertencem a associações religiosas. Segundo Emmerick (2010),

No plano normativo, talvez se possa afirmar que a separação Igreja/Estado no Brasil é um fato dado (do ponto de vista jurídico-constitucional) e que o Estado brasileiro é laico, sem interferências das Igrejas no poder público e na política. Contudo, no plano analítico, verifica-se que a situação é diversa. Na verdade, o que se busca garantir é um Estado laico de fato, mas o que se verifica nas disputas cotidianas das relações sociais de poder é que o religioso ainda se faz presente com grande expressão na arena pública e, não raramente, leis e políticas públicas restam impregnadas de valores religiosos. Tal fato tem implicações negativas graves no que diz respeito à garantia da cidadania e dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, sem qualquer distinção (EMMERICK, 2010, p.160).

Apesar de mais de 1/4 dos Conselheiros revelarem vinculações com a Igreja, não é possível afirmar com precisão que ocorram estas implicações negativas, retratadas por Emmerick, nos Conselhos, pois não se configurou como alvo de nossa investigação.

Em quarta posição no gráfico de vínculos encontram-se os participantes que fazem parte de outros Conselhos, além do CPM. Por um lado, é favorável essa tentativa de alinhar interesses entre os diversos conselhos, em contraposição ao que costuma ocorrer com o que Dagnino (2002) chama de "Institucionalidades paralelas", através do expressivo número de Conselhos existentes, e que se constituem, muitas vezes, como "Ilhas separadas", cujas discussões não se encontram alinhadas entre as demais instituições participativas e com difícil comunicação com o resto do poder público. Por outro lado, é intrigante perceber que os mesmos 27% de conselheiros estão reforçando seus ideais em diversas esferas, o que pode ser favorável no sentido de se conectar cada vez mais as demandas de cada um, porém pode proporcionar espaços estagnados com os mesmos ideais e que nunca se renovam. Tal fato também se relaciona à quantidade relevante de candidatos que se encontram em seu segundo mandato, revelando novamente esse caráter de continuidade fortalecido sempre pelos mesmos atores. Conforme revela Dagnino: "A rotatividade de representação nesses espaços fica prejudicada dadas as dificuldades de aquisição dessa competência (técnica especializada), os seus eventuais portadores tendem a ser perpetuados enquanto representantes" (DAGNINO, 2002, p.284).

Tanto para conselheiros que participam de outros Conselhos, quanto os que atuam em associações comunitárias ou movimentos sociais, é preciso avaliar se a

tentativa de se ocupar vários ambientes de participação é realmente vantajosa.

Para Tatagiba (2002):

Alguns estudos caminham no sentido de propor que entidades, os movimentos e as ONGs façam uma análise de custo/ benefício e escolham os conselhos em que vale a pena participar, priorizando os espaços que ofereçam maiores potencialidades de transformação das agências estatais via produção das políticas (TATAGIBA, 2002, p. 68).

Essa atuação de grupos aparentemente "especializados" na participação de diversos conselhos e segmentos sociais poderia até mesmo afetar a representatividade nos conselhos, já que se tratam de pessoas conhecidas da sociedade civil e já muito articuladas, o que possivelmente pode impedir a participação de outras pessoas interessadas em atuar na região. No entanto, não podemos afirmar com precisão, pois não foi alvo de nossa investigação.

Outra questão que ainda comprova a relação com os vínculos citada acima é a forma como os conselheiros conseguiram se eleger, através do apoio, muitas vezes, das mesmas relações (Gráfico 18). A maioria, contabilizando 65% dos participantes na pesquisa, promoveu sua candidatura com o apoio de vizinhos e de moradores da sua própria região, além da contribuição de familiares e amigos. Os que tiveram auxílio de eleitores de associações ou movimentos sociais contabilizaram 15%, além de uma baixa porcentagem dos que afirmaram terem tido apoio direto de Políticos ou Partidos Políticos e de alguma Igreja.

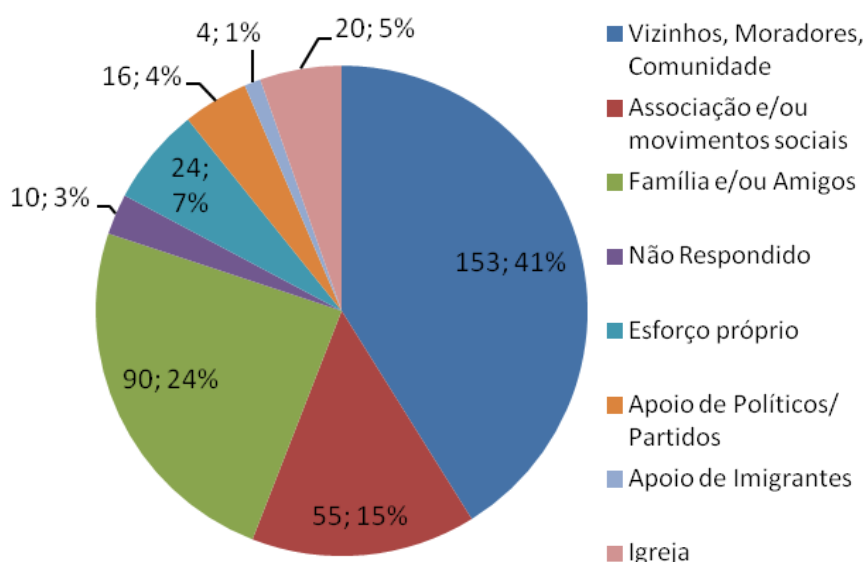


Gráfico 18: Apoio nas eleições. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Quando perguntados aos conselheiros a respeito de sua motivação em se candidatarem à função, as respostas foram diversificadas, e para melhor entendimento, agrupadas em quatro categorias, conforme demonstra o gráfico 19.

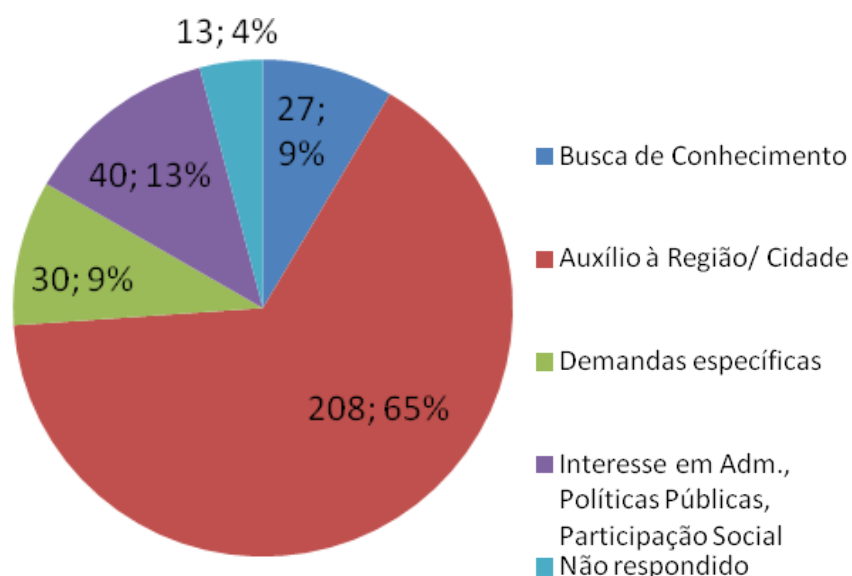


Gráfico 19: Motivação para se candidatar. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

A maior parte, com 65%, identificou querer fazer parte dos Conselhos para auxiliar o distrito, região ou a cidade como um todo. Em seguida, aparecem os que têm interesses, seja na Administração Pública, Políticas Públicas, ou Participação Social, de maneira geral, com 13%. Nesse caso, podemos observar respostas que comprovam esses interesses, como "*Ocupar um espaço importante de participação social para fortalecê-lo*", "*Fomentar a participação e controle social*", "*Promover ações junto ao poder público*", "*Poder participar da construção das políticas públicas do território*", "*Defendo a descentralização administrativa e orçamentária*", "*Ajudar a fiscalizar as decisões políticas da minha região*", "*Fiscalizar as emendas, participar das aprovações*", "*Fortalecer a democracia participativa e a municipalidade*", entre outras.

As outras duas categorias, empatadas com 9%, revelaram demandas específicas e busca de conhecimento. No caso das demandas específicas, algumas eram realmente bem focadas, entre elas "*Problema de alagamento no meu bairro*", "*Lutar pelos últimos espaços verdes do meu Distrito*", "*Resolver demandas dos Imigrantes*", "*Adquirir minha casa*", "*Estava procurando trabalho voluntário*", "*Incentivo do movimento popular*", "*Criar cursos de graduação no CEU*", entre outras.

No caso da categoria em que os conselheiros se elegeram para obter mais conhecimentos, foi possível identificar respostas como "*Curiosidade e Engajamento*", "*Conhecer e adquirir experiência com os conselhos participativos*", "*Saber o que é feito em nossos bairros*", "*Para compreender como funciona o Poder Público e como são distribuídas as prioridades perante as demandas da sociedade*" e "*Entender o que realmente estava acontecendo politicamente*". Os candidatos eleitos enxergaram os Conselhos como uma oportunidade de se informarem mais sobre as políticas públicas, os problemas da região e adquirirem maior conhecimento sobre o território. Isso, apesar de ainda representar uma falta de informação da sociedade, mesmo com os esforços que o "Governo Aberto" veio oferecendo nesta última gestão, representa também que há o esforço, o interesse e a vontade da sociedade civil de se conscientizar e ter cada vez mais acesso às informações. Trata-se de uma retomada do interesse das pessoas pelas políticas públicas e por processos democráticos, de um modo geral, ainda que se rejeitem os modelos tradicionais de acesso à informação e transparência oferecidos, sinal que esses instrumentos ainda têm sido falhos.

Foi interessante perceber essa variação de motivos para a candidatura dos conselheiros que participaram da pesquisa. Estes dados comprovam a heterogeneidade da sociedade civil, através de diferentes visões, interesses, vínculos, inclusive quanto às expectativas desse processo, das atribuições dos conselhos participativos, demonstrando ainda um processo contraditório e fragmentado por essa variedade de atores sociais inseridos.

A terceira e última parte da pesquisa procurou identificar as dificuldades e obstáculos para um melhor funcionamento na ação dos conselhos participativos, além de entender melhor sobre os processos de capacitação e formação oferecidos aos conselheiros, perceber seu comprometimento com as atividades fornecidas, suas relações e principalmente compreender suas expectativas diante do cenário atual.

O gráfico 20, revela as principais dificuldades enfrentadas pelos conselheiros. As duas mais significativas dizem respeito à falta de verba para suporte à ação do conselho e falta de poder do mesmo nas decisões. Ambas se dialogam e representam a preocupação com relação ao poder de atuação dos conselhos participativos, em que muitos se queixam pelo seu enfraquecimento,

levando à reflexão de que na verdade é o próprio Estado que ainda mantém o controle e influi diretamente no efetivo funcionamento destes organismos participativos, através da percepção de que as reuniões dos Conselhos não têm sido, de fato, o ambiente em que se tomam as decisões que deveriam auxiliar o poder público. Outras dificuldades relevantes identificadas foram a falta de tempo e sobrecarga com outras atividades, seguido de problemas com a locomoção. Este caso em particular, é fator polêmico nos Conselhos. Para um Conselheiro do Ipiranga, foi afirmado que *"Já se passaram 7 meses da posse e não foi concretizado nada (...) Quanto às cotas de transporte, o atual prefeito alegou que não podia mais dar o benefício, por parecer campanha política no momento"*. Neste dia também foram distribuídos os crachás. Já no Conselho da Lapa, foi revelado que *"O prefeito disse na posse que teríamos ajuda de transporte. Saiu em Diário Oficial, só que não saiu nada"*. Em Perus, um dos participantes alegou também que por estar desempregado, não tinha como pagar sua própria condução.

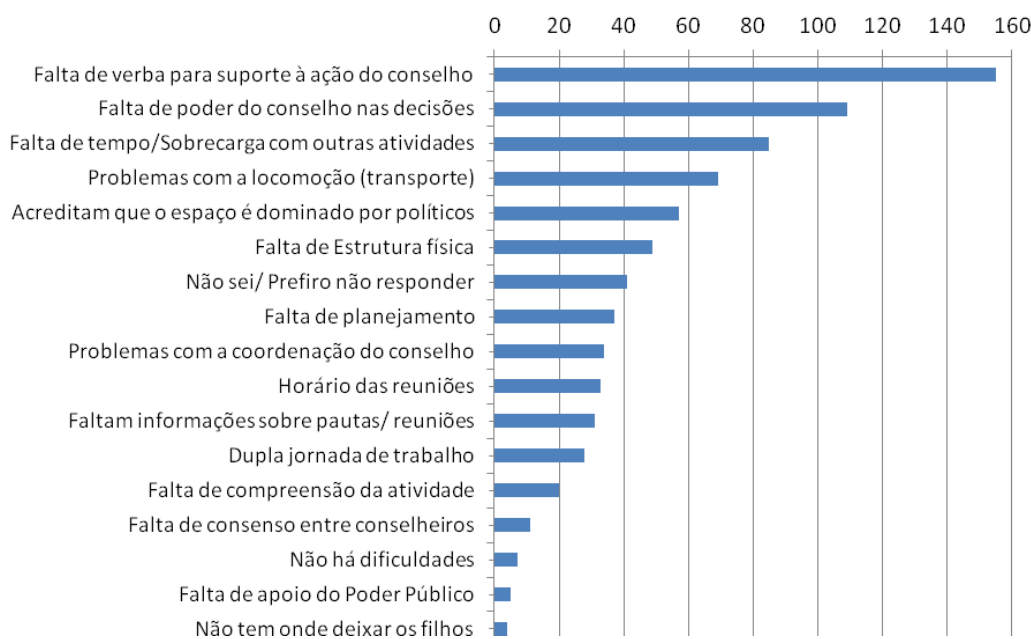


Gráfico 20: Dificuldades enfrentadas. Fonte: Ana Paula Luz, 2016.

Uma outra questão relevante é a capacidade de compreensão e entendimento das atividades por parte dos conselheiros, sendo perguntado se eles haviam recebido algum tipo de capacitação ou formação para exercer o cargo, e em caso afirmativo, se eles haviam comparecido (Gráfico 21). Foi possível observar que 54% dos conselheiros afirmaram ter existido algum curso nesse sentido, enquanto outros 39% negaram e 7% não responderam. Já em relação ao

comparecimento (Gráfico 22), dos 170 que responderam afirmativamente, quase 80% compareceram, enquanto 7% responderam negativamente e outros 14% não responderam. Alguns afirmaram que os cursos de fato existiam, porém, nem sempre eram nas próprias Subprefeituras, ocorrendo também fora do horário comercial. Diferentes respostas surgiram nesse sentido, conforme seguem abaixo:

"*Geralmente os cursos são no centro, em horário comercial, muito complicado de ir*" (Pinheiros), "*A prefeitura oferece cursos, mas não posso ir no dia e à noite é muito longe pra mim*" (Vila Prudente), "*Faltam cursos na Subprefeitura*" (M'Boi Mirim), "*Faltam formações mais territoriais com a população*" (Vila Maria), "*Faltam mais cursos/capacitação, abrangendo todas as Subprefeituras; fazer rodízio dos cursos nas regiões*" (Casa Verde), "*A maioria dos conselhos é longe e começam cursos e não concluem e sequer nos dão satisfação*" (Vila Maria).

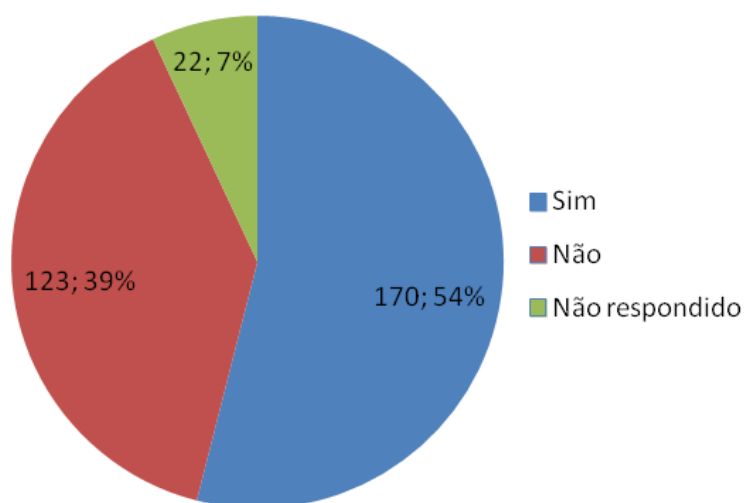


Gráfico 21: Capacitação e Formação. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Outros afirmaram que faltam cursos mais específicos: "*Curso de entendimento sobre quais são os deveres e direitos dos conselheiros*" (Vila Prudente), "*Curso sobre orçamento e políticas sociais*" (Itaim Paulista), "*Curso de controle social e políticas públicas deveria ser obrigatório*" (São Mateus), "*Falta capacitação jurídica*" (Vila Maria), "*Falta capacitação específica de como atuar através de quais documentos específicos*" (Santo Amaro), "*O curso não auxilia sobre os encaminhamentos*" (M'Boi Mirim), "*Falta mecanismos de informações sobre o bairro para o Conselho*" (Itaquera).

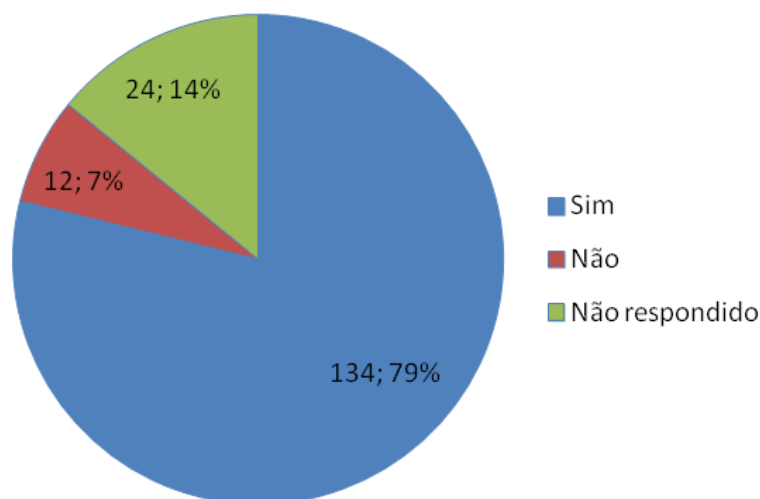


Gráfico 22: Comparência nos Cursos. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Outros ainda se queixaram de diversos empecilhos, como nem sempre ter vagas nos cursos, falta de condições financeiras para comparecer, a linguagem às vezes pouco acessível à maioria dos conselheiros e a falta de informação com relação às atividades oferecidas.

Levando em conta todas as informações recebidas, consideramos importante verificar qual a real lacuna na informação. Ficamos cientes de que a proposta da “São Paulo Aberta”, iniciativa do governo atual, na gestão 2013-2016 do prefeito Fernando Haddad, vem promovendo a articulação do poder público através da transparência, participação, inovação e integridade nas políticas públicas. Ainda, entre março e abril de 2016, o Programa denominado “Agentes de Governo Aberto”, em parceria com a Secretaria de Relações Governamentais (SMRG), ofereceu diversas oficinas formativas aos conselheiros participativos, com temas relacionados à transparência, participação social e tecnologia. As Oficinas eram as seguintes: "Base Comum de Informações das Demandas da Cidade (SAC)", "Oficina de Acesso à Informação - Teoria e Prática", "Construindo os Saberes para uma Cultura de Participação Política" e "Cuidando do Meu Bairro". De fato elas não ocorreram em todas as Subprefeituras, mas todas ocorreram ao menos uma vez em cada uma das diferentes Zonas do Município de São Paulo e sempre acontecendo aos sábados pela manhã ou em dias de semana no período noturno. Além destes cursos voltados para os conselheiros, o Programa "Agentes de Governo Aberto" possibilitou mais uma série de outras formações gratuitas para qualquer cidadão que se interessasse em participar.



A Secretaria de Relações Governamentais, órgão que dá apoio aos conselhos participativos, também foi procurada, e informou que há uma comissão de formação entre os próprios conselheiros que também fazem parte do Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP), que define quais as demandas de cursos de formação voltados mais especificamente para áreas de orçamento e finanças.

Percebe-se que há uma grande falta de informação por parte dos conselheiros. Houve organização e interesse por parte do Poder Público em promover diversos cursos e capacitações, mas, muitos ainda apresentam dificuldades em comparecer, por diversos fatores. Segundo um participante da pesquisa, "*Os conselheiros devem ser mais qualificados*" (Santo Amaro). Para outros, "*Falta obrigatoriedade no comparecimento*" (Vila Mariana), "*Entender melhor o papel dos conselhos e os melhores caminhos para ajudar a população*" (Lapa) e "*Maior entrosamento entre conselheiros*" (Sé).

É inegável que o Conselho é um espaço que exige um certo comprometimento e esforço para o acompanhamento das atividades. Porém, não há essa exigência de pré-requisitos no sentido da capacidade e da formação. Não é fácil entender todo o processo, mesmo para os mais qualificados e se torna muito difícil ocorrer uma gestão participativa sem que ambos colaborem. Para Dagnino (2002), o envolvimento com o processo exige um certo domínio de saber técnico especializado, além do saber sobre o funcionamento do Estado, da máquina administrativa e os procedimentos envolvidos. Para ela:

A aquisição dessa competência técnica por parte das lideranças dos setores subalternos tem exigido um considerável investimento de tempo e energia que muitas vezes, num quadro de disponibilidade limitada, acaba sendo roubado do tempo dedicado à manutenção dos vínculos com as bases representadas (DAGNINO, 2002, p.284).

A questão torna-se ainda mais grave quando a falta de preparo nos membros dos Conselhos é utilizada para desqualificar politicamente esse organismo, tanto por parte de outros membros que se definem como mais capazes, como por parte do Poder Público, em que alguns políticos insistem em dizer que a Democracia Representativa já é suficiente para se promover uma gestão eficiente, não sendo necessários os instrumentos de participação social, tentando brecá-las a todo custo.

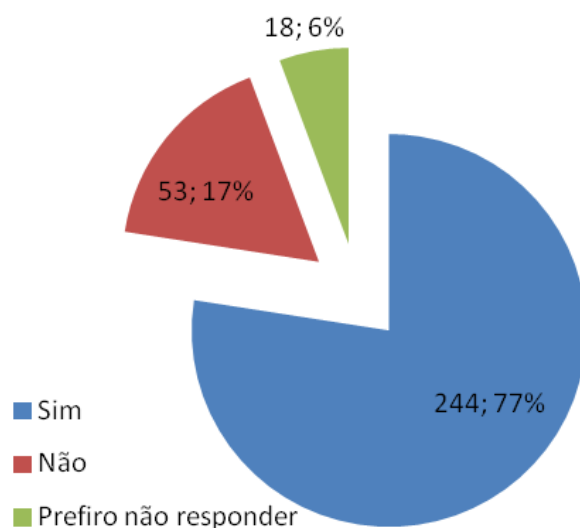


Gráfico 23: Contato com eleitores. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Com relação à troca de informações entre conselheiros e a população de suas respectivas regiões (Gráfico 23), 77% dos participantes da pesquisa afirmaram manter contato com a sociedade civil por eles representada, enquanto 17% não mantiveram nenhum contato após as eleições e outros 6% não responderam. Apesar do índice elevado de contato, mais de 50 participantes não levam em consideração que eles representam 10 mil habitantes de seu Distrito e que a troca de informações é essencial para uma melhor atuação dentro dos Conselhos.

Em se tratando das atividades realizadas no ano de 2016, que envolviam a participação efetiva dos conselheiros, temos, entre outras, as Conferências Regional e Municipal, as oficinas referentes à revisão dos Planos Regionais, promovida pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e a consulta pública com o mesmo propósito. Com relação à Conferência Regional de cada Subprefeitura (Gráfico 24), 57% afirmaram comparecer, enquanto 33% estavam ausentes e 10% não responderam a pergunta.

Dos 103 conselheiros que não participaram (Gráfico 25), a maioria não respondeu o motivo, seguido dos que não puderam comparecer por terem outros compromissos e quase 20% que não teve conhecimento ou não foram avisados.

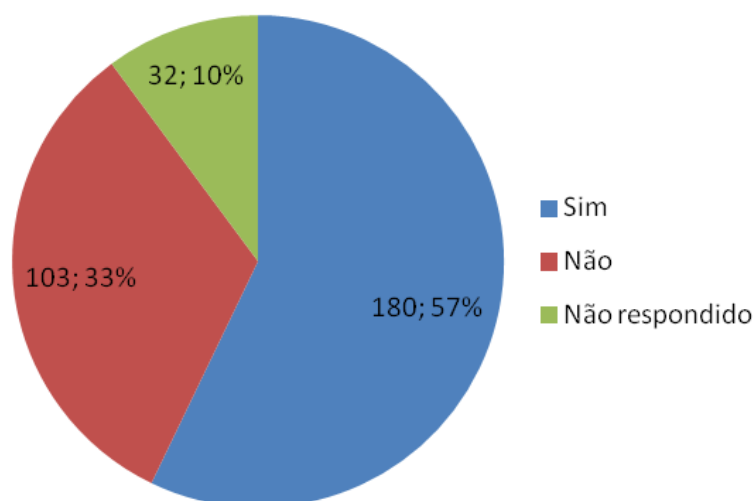


Gráfico 24: Comparência na Conferência Regional. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

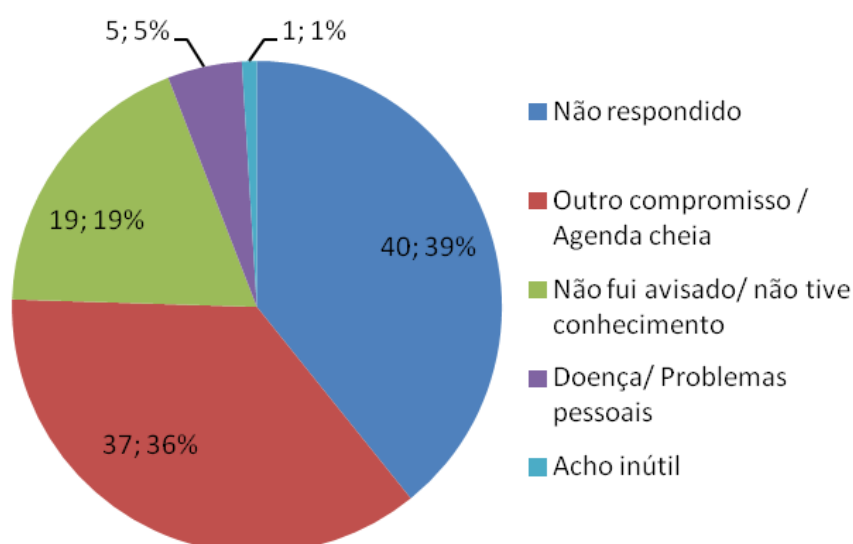


Gráfico 25: Motivo do não comparência - Conferência Regional. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Com relação às Oficinas Participativas que trataram dos Planos Regionais (Gráfico 26), 71% afirmou participar, enquanto 22% não compareceram e 7% não quiseram responder. Dos 70 conselheiros que não participaram (Gráfico 27), a maioria também não respondeu o motivo, um terço afirmou ter outro compromisso, 9% relatou problemas pessoais e 8% também disseram não ter conhecimento ou não foram avisados. Lembrando que as oficinas aconteceram, em sua maior parte, em reuniões ordinárias dos Conselhos, com datas definidas por eles mesmos.

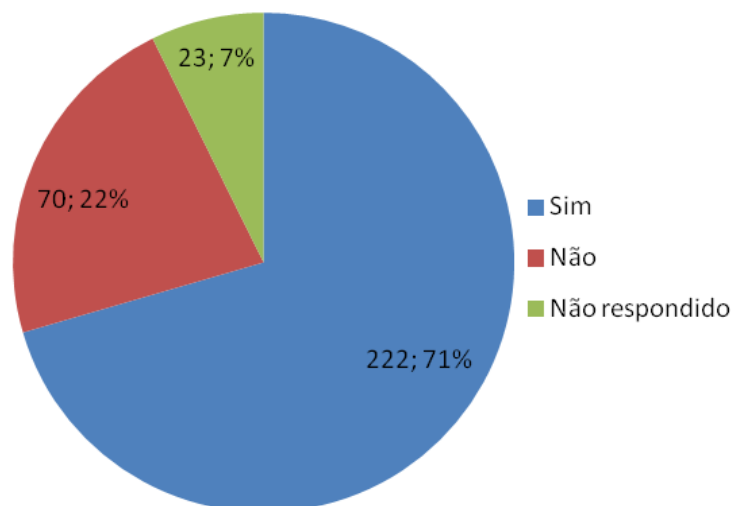


Gráfico 26: Comparcimento na Oficina do Plano Regional.  
Fonte: Ana Paula Luz, 2016

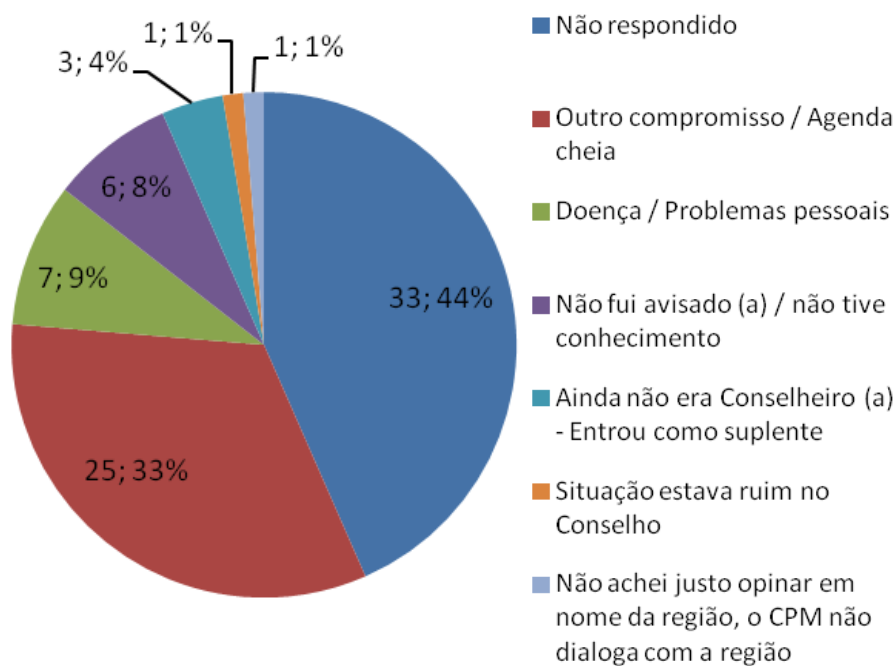


Gráfico 27: Motivo do não comparecimento - Oficina Plano Regional.  
Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Além das Oficinas Participativas, a SMDU disponibilizou também uma Plataforma de Consulta Pública Online referente aos Planos Regionais, no site da Gestão Urbana (Gráfico 28), onde 44% dos conselheiros participaram, enquanto 45% não utilizaram a Plataforma. Desses 45% (Gráfico 29), alguns disseram não terem sido avisados, outros perderam o prazo, ou não possuem acesso a meios eletrônicos, entre outras razões.

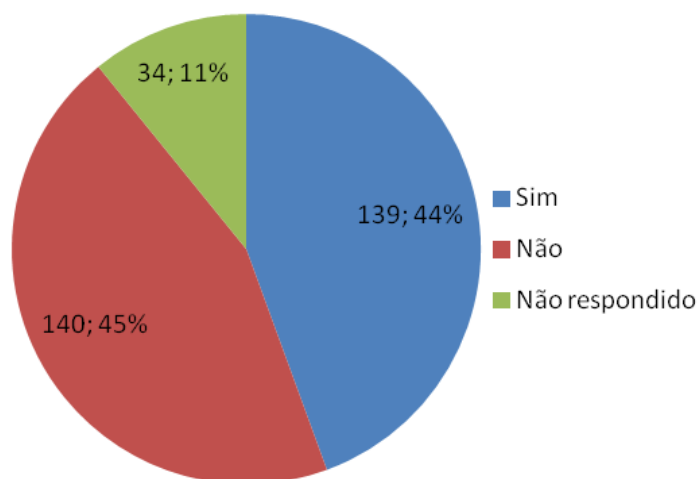


Gráfico 28: Utilização de consulta pública Online.  
Fonte: Ana Paula Luz, 2016

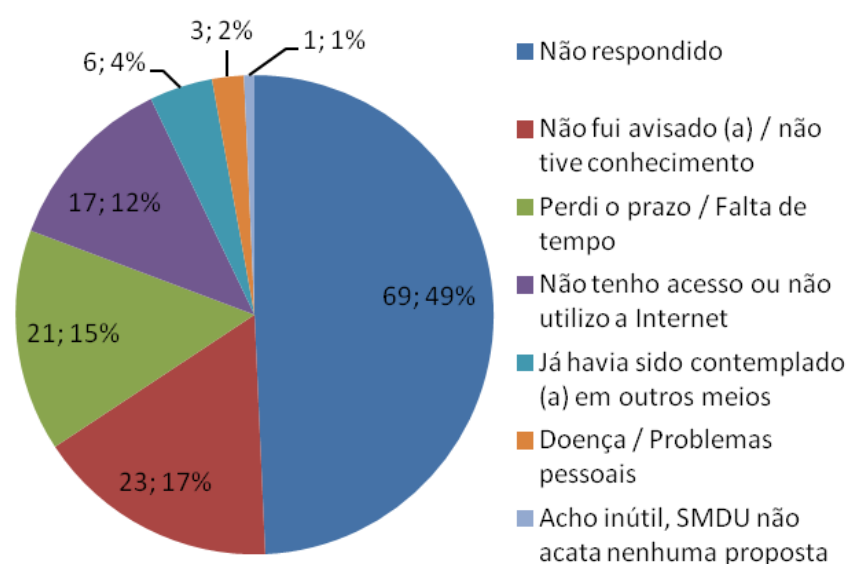


Gráfico 29: Motivo da não utilização da consulta pública Online.  
Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Por fim, perguntados se mantinham comunicação com conselheiros de outros Conselhos Participativos Municipais (Gráfico 30), 52% deram uma resposta afirmativa, enquanto 43% revelou que não fazia nenhum contato. Essa constatação revela que a falta de troca de experiências, muitas vezes, impede um melhor desenvolvimento dos Conselhos, por não perceberem o potencial e algumas boas práticas que ocorrem em determinados espaços.

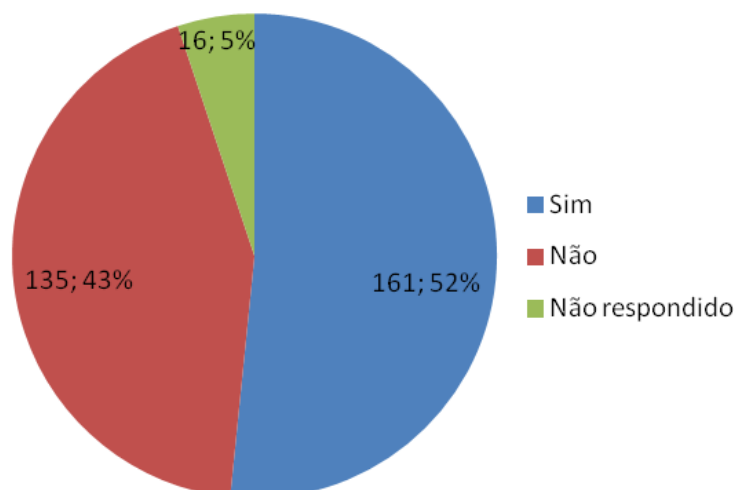


Gráfico 30: Comunicação entre conselhos participativos.  
Fonte: Ana Paula Luz, 2016

A falta de comprometimento individual, apesar de não ser o maior obstáculo e de muitas vezes ser compreensível as ausências e a falta de interesse, acaba provocando uma desmotivação coletiva e pode até impossibilitar a participação de outras pessoas por vezes mais interessadas, seja pela disputa de vaga, seja pelas reuniões que se desmobilizam por falta de quórum.

A quarta e última etapa teve papel crucial para um melhor entendimento de questões das quais os conselhos participativos vêm enfrentando, principalmente pela liberdade que eles tiveram no questionário de descreverem abertamente sobre seus dilemas e expectativas.

Uma parte da pesquisa solicitou que os participantes avaliassem uma série de questões, dando notas entre Péssimo, Ruim, Bom, Muito Bom e Excelente, conforme os gráficos abaixo. Sobre o desempenho do CPM, no geral (Gráfico 31), a maioria revelou ser Bom, uma nota considerada na média. Ao avaliar a relação do CPM com a Subprefeitura (Gráfico 32), a maior parte considerou Excelente, seguido de Bom e Muito Bom.

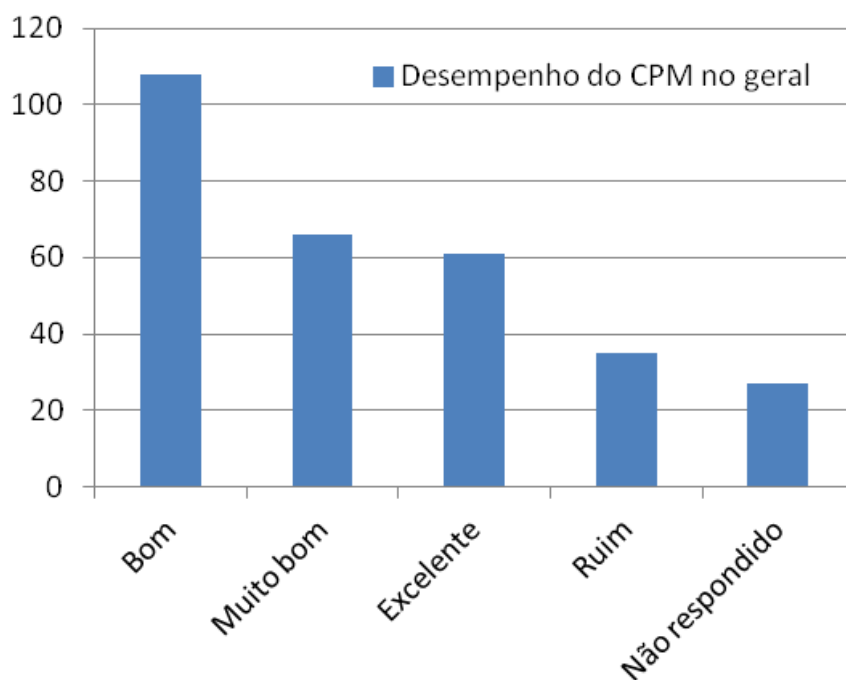


Gráfico 31: Desempenho do CPM no geral. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

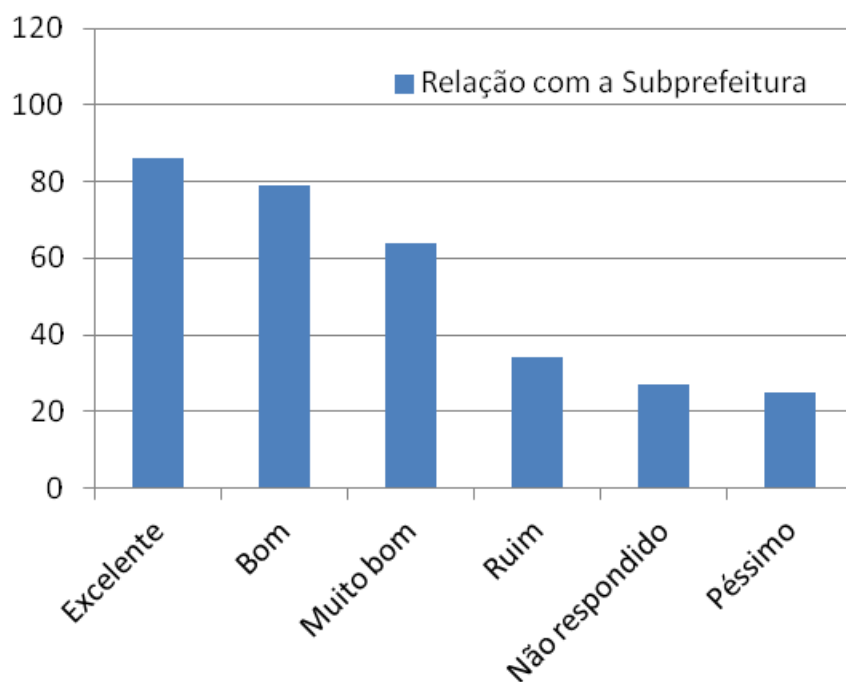


Gráfico 32: Relação CPM e Subprefeitura. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Avaliando a Coordenação dos Conselhos (Gráfico 33), a maioria considerou como Excelente, enquanto consideraram a atuação dos demais membros conselheiros (Gráfico 34), em sua maioria, apenas Bom.

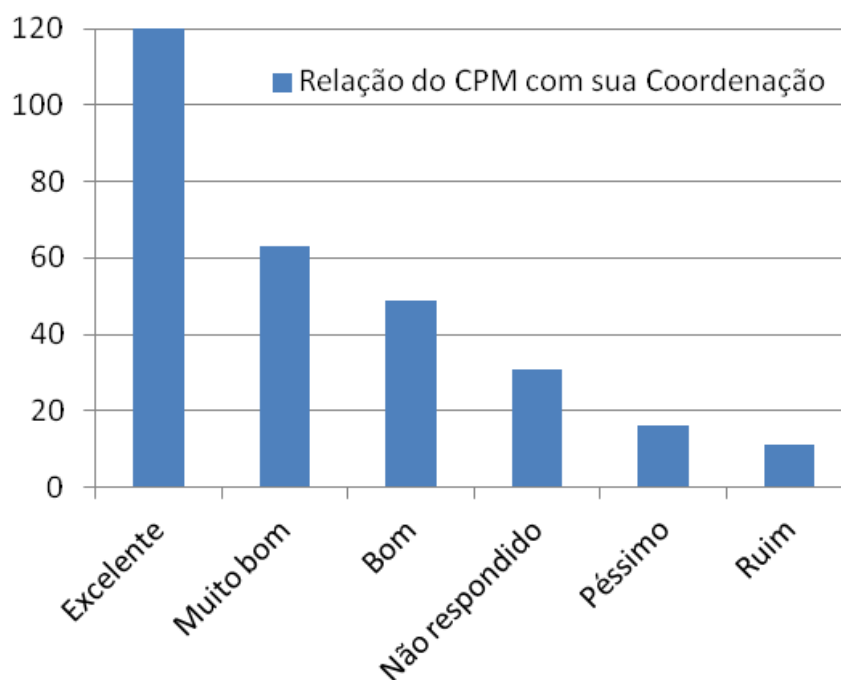


Gráfico 33: Relação CPM e Coordenação. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

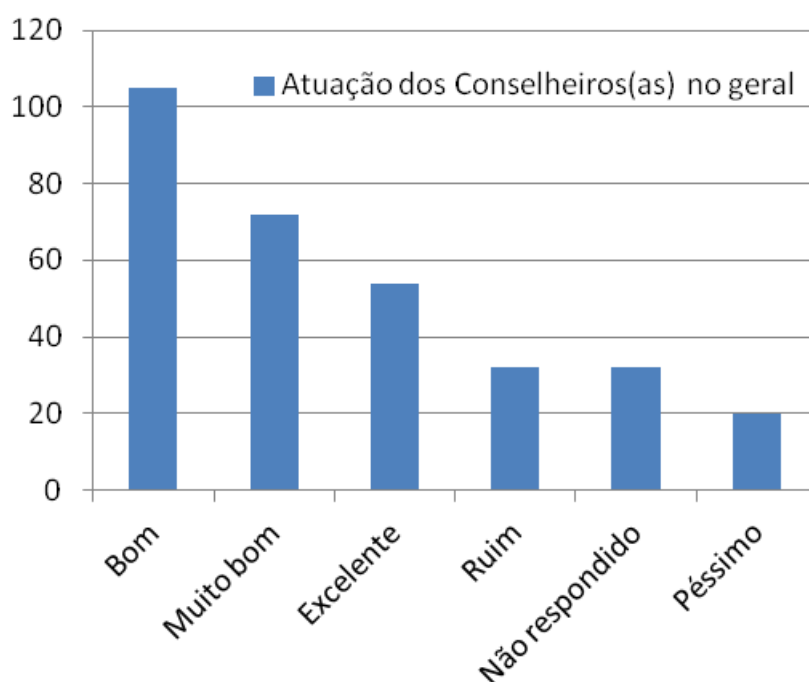


Gráfico 34: Atuação dos Conselheiros no geral. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Ao perguntar sobre sua própria atuação (Gráfico 35), parte respondeu ser Muito Boa, seguido de Excelente e Boa. Finalmente, ao perguntar sobre qual a expectativa que tinham com relação aos Conselhos (Gráfico 36), a maioria avaliou como Muito Bom, seguido de Bom e Excelente. As notas péssimas e ruins foram contabilizadas em todas as categorias, apesar de não terem sido



expressivas.

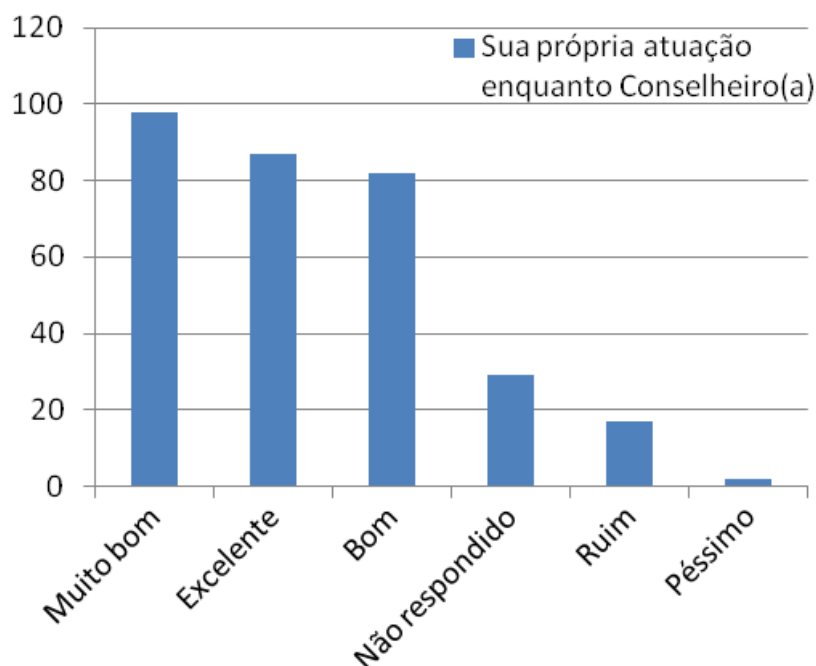


Gráfico 35: Própria atuação enquanto Conselheiro (a). Fonte: Ana Paula Luz, 2016

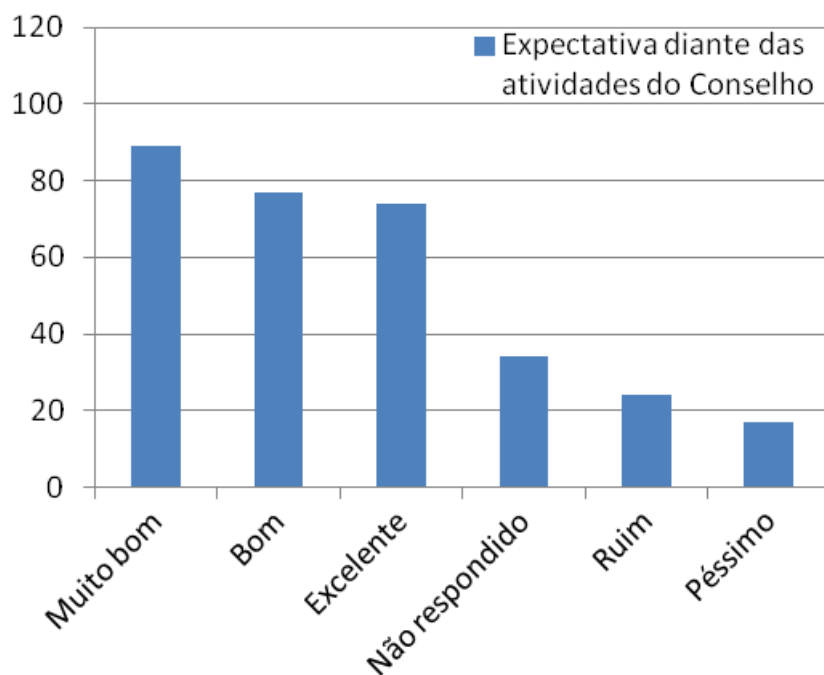


Gráfico 36: Expectativa com o Conselho. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Outra importante pergunta foi com relação à relevância dos temas discutidos (Gráfico 37). Enquanto 80% consideram que os temas abordados nas reuniões são relevantes, 13% dos participantes afirmaram que não. A seguir foram identificadas algumas das 40 respostas negativas: "*Existem problemas na*

*Subprefeitura que têm impedido o debate e ações relevantes" (Lapa), "A participação popular ainda é muito recente. A população precisa conhecer políticas públicas, e é necessário começar na educação e criar formação" (Pinheiros), "Existem assuntos completamente fora da abrangência do Conselho" (Aricanduva), "Algumas discussões são desnecessárias para a formação do Conselho" (Vila Maria), "Difícil explicar, é difícil adquirir consenso" (Sé), "Hoje se resume em zeladoria e menos projeto para o futuro" (Itaim Paulista), "Nosso conselho não propõe discussão dos projetos nem dos problemas" (São Mateus), "Muitas vezes as pessoas se perdem" (São Miguel Paulista), "Falta discutir temas de real interesse da comunidade" (Santana), "Acho que é muito blá-blá-blá e líderes políticos disfarçados de conselheiros" (Vila Maria).*

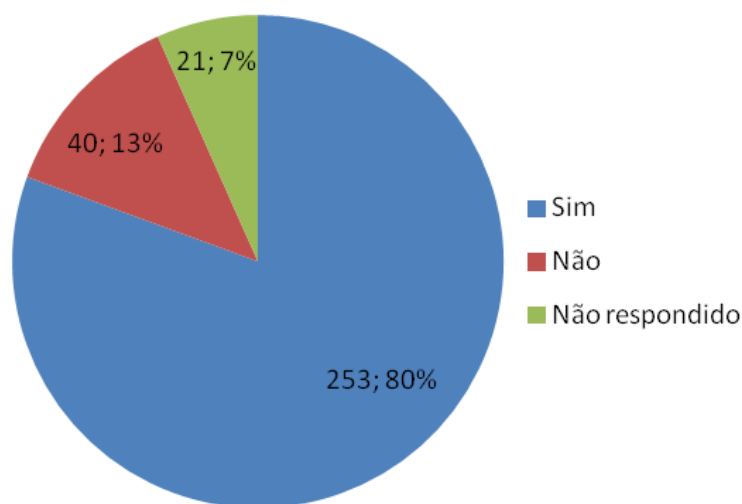


Gráfico 37: Relevância dos temas discutidos. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Nessa etapa também foi perguntado se os conselheiros acreditavam que o CPM deveria continuar sendo Consultivo ou passar a ser Deliberativo (Gráfico 38). Mais da metade (57%) acredita que deveria se transformar em um Conselho Deliberativo, contra 23% que acham que deveria manter da forma que está, e 20% não souberam ou não quiseram responder. Essa pergunta foi abordada no sentido de perceber se os conselheiros realmente entendiam do que se tratava essa questão. Parte que prefere manter o Conselho Consultivo afirmou que o Conselho ainda é muito recente e não teria a capacidade de deliberar nada.

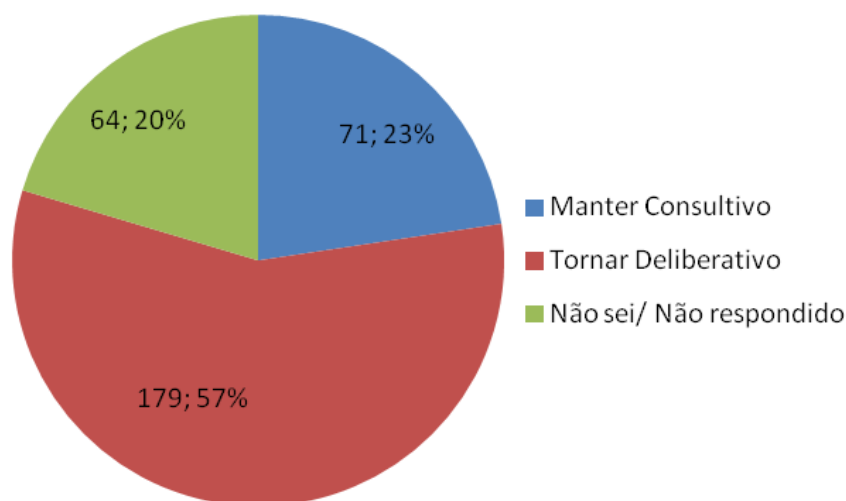


Gráfico 38: Conselho consultivo ou deliberativo?. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Enquanto isso, alguns revelaram o interesse em tornar o Conselho Deliberativo, porém o faziam sem realmente entender do que se trata a deliberação, já que, atualmente, os Conselhos mal conseguem ser consultados ou possuem alguma representatividade diante do governo local. Para um dos Conselheiros que participou da pesquisa *"Tornar o Conselho deliberativo poderia fazer sentido, mas é uma situação complexa, pois se tornaria um instrumento político e partidário"*.

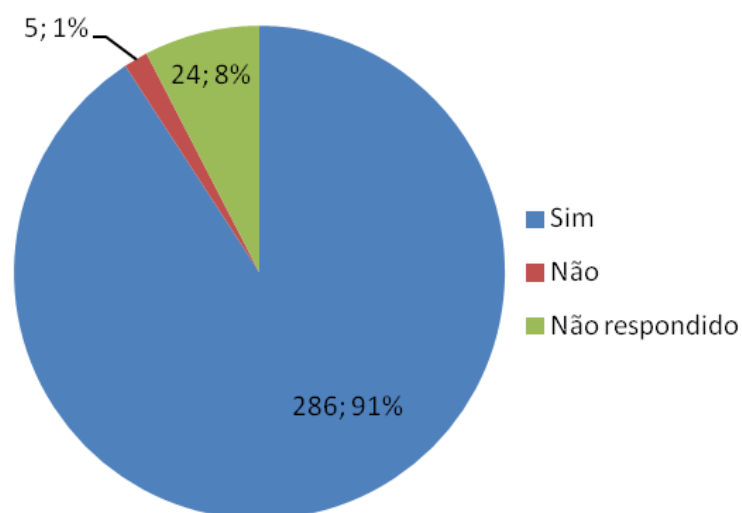


Gráfico 39: Perda de mandato por ausência. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

Outra pergunta presente referiu-se a perda de mandato por ausência (Gráfico 39), com o objetivo de entender sobre a evasão que vem ocorrendo na maioria das reuniões. Segundo artigo 28, do Decreto 56.208, que confere nova regulamentação ao CPM, o Conselheiro perde o mandato, entre outras questões, como sofrer condenação criminal, se deixar de comparecer, injustificadamente, a

mais de três reuniões plenárias, consecutivas ou alternadas. Apesar de 91% dos conselheiros terem afirmado que sabiam sobre a existência deste artigo no Conselho, a maioria afirmou que não havia nenhum problema em faltar, desde que seja justificado, o que permite que muitos faltem indiscriminadamente, sem nenhum comprometimento com as atividades.

Atrelado à essa questão, foi perguntado se eles acreditam na possibilidade do Conselho Participativo interferir de alguma maneira no governo local (Gráfico 40). 2/3 acreditam que sim, 21% responderam que talvez ou que não sabiam definir, e outros 7% foram mais pessimistas e negaram sobre a possibilidade de intervir no governo local.

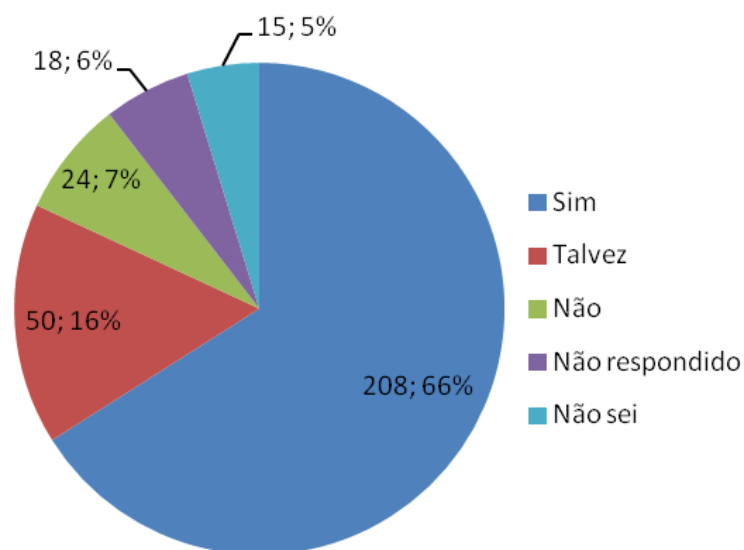


Gráfico 40: Possibilidade do CPM interferir no governo local. Fonte: Ana Paula Luz, 2016

As respostas discursivas a essa pergunta, também foram das mais diversas. Algumas das respostas mais otimistas foram: "*A Prefeitura tem muito o que ganhar ouvindo os conselheiros*" (Pinheiros), "*Sem a união e força dos conselheiros e munícipes, não há reivindicações que floresçam*" (Casa Verde), "*Espero que os Conselhos possam se fortalecer cada vez mais*" (M'Boi Mirim), "*O CPM é um espaço legítimo de exercício da democracia participativa*" (Butantã), "*Creio que com o passar dos anos o conselho se fortaleça, se mostrando como importante ferramenta de participação e controle social*" (Casa Verde), "*Acredito que quanto mais participamos, mais nos desenvolvemos e nos tornamos autônomos*" (M'Boi Mirim). Para os mais pessimistas, as respostas também foram diversas. Entre elas: "*Os conselheiros estão desistindo do conselho. Muitas promessas e até agora não receberam nada*" (São Miguel),

*"Demoramos 6 meses para conseguir um crachá. Um absurdo. Se nem isso consegue, quem dirá outras coisas. Acabando o Mandato, estou desistindo de participar de novo" (Ipiranga), "Esta gestão não quer nossa manifestação. Existe um conchavo de alguns membros com a gestão. A gestão "faz que deve", mas não cumpre" (Pinheiros), "O CPM foi criado visando a descentralização da administração pública, situação que ainda não aconteceu" (Pirituba), "Creio que as demandas estão na mão do vereador que manda na Subprefeitura. Com o tempo compreendi que os pedidos por nós encaminhados, serão acolhidos se estivermos apoiando o candidato que já é parlamentar (vereador), e isto acaba provocando discórdia no grupo e na nossa atuação como um todo" (Cidade Ademar), "Este segundo mandato tem sido um teste de paciência. Aconteceram diversas situações machistas e preconceituosas" (Vila Maria), "Em temas relevantes, a atuação do Conselho é meramente assessoria, pois é a prefeitura que define metas e prioridades" (Pinheiros).*

Através de uma série de percepções dos ânimos nas reuniões, das atividades nos Conselhos e de várias conversas informais, foi possível compreender melhor o comportamento dos conselheiros e suas expectativas diante do panorama geral da participação social. Enquanto alguns Conselhos conseguiram lidar com as adversidades, outros não conseguem mais se organizar ou atingir consenso da melhor forma. Outro fator relevante é que a maior parte dos Conselhos não consegue mais reunir acima de 50% de seus membros, fato que deveria ser essencial para a realização das atividades e, dessa forma, elas acabam se mantendo com quem comparece, apesar de não ser o ideal.

É preciso levar em conta que a pesquisa foi realizada durante as atividades e reuniões dos conselhos e, conseqüentemente, teve sua aplicação baseada nos conselheiros que continuam participativos no processo e ainda acreditam na realização do Conselho Participativo Municipal como uma plataforma de integração entre o Poder Público e a sociedade civil. Dessa forma, é natural que as respostas tenham se mostrado mais otimistas. A maioria das pessoas que não acreditam mais neste processo já desistiram e não fazem mais parte dele. Mesmo não tendo o número exato de desistências, seguramente ao menos metade dos conselheiros, na maioria dos conselhos, já não faz mais parte das atividades, mesmo que muitos ainda não tenham feito o comunicado oficial. Conforme conversado com alguns participantes, muitas pessoas tinham uma ideia distorcida

do Conselho e se decepcionaram. Alguns pensavam que teriam reconhecimento por parte do Poder Público ou acreditavam que as demandas trazidas por eles seriam resolvidas rapidamente. Muitos não conseguiram se dedicar ou não era o que esperavam, porque o processo participativo é lento e demorado e exige paciência para começar a realmente ter resultado. Muitas pessoas não possuem a sensibilidade de se construir junto. As pessoas têm pressa. Outros pensavam que iriam se beneficiar de alguma forma ao fazer parte do CPM. Alguns até hoje não sabem como o Conselho funciona ou suas reais funções. A própria sociedade civil, muitas vezes, não está a par da existência desse Conselho Participativo e de seu potencial.

Apesar dessa enorme evasão, os poucos que ainda comparecem estão investindo nesse organismo, de maneira geral, e de fato, interessadas em promover mudanças e continuar lutando para garantir a efetividade dos conselhos participativos.

É preciso reforçar o potencial dos conselheiros em sua posição estratégica como indivíduos inseridos na relação com o Poder Público, e que cada um se comprometa a participar da fiscalização das ações do Estado e do desenvolvimento de Políticas Públicas em benefício da sociedade civil. Para Dagnino (2002), o aprendizado destes representantes faz parte da tarefa de exercerem uma função que requer o reconhecimento da coletividade como ponto inicial de um processo que busque princípios e interesses comuns, nos quais a criação de consensos e compreensão das diferenças permita dar entrada no desenvolvimento do interesse público. É uma tarefa que exige um processo de construção de baixo para cima, diferente do modelo tradicional que acompanhamos, com o Poder Público definindo tudo pela sociedade, buscando modificar a noção de política como uma atividade exclusiva de "aparatos partidários oligarquizados e de políticos profissionais com vocação pública discutível" (Fontana, 2000 apud Lüchmann, 2006). A questão é exatamente estimular a parceria entre a esfera pública e a sociedade civil, já que ambos são dependentes um do outro para que ocorra uma gestão participativa efetiva.

Conforme afirma Frateschi (2016), para muitos políticos e partidos específicos, a ampliação da participação social representa uma regressão da representação, e que o conceito de Democracia deve se restringir ao momento do

voto para a nomeação de políticos profissionais, como únicos representantes legítimos das demandas da população. Segundo Frateschi:

O argumento "ladeira abaixo" de que a representação política e o Estado de Direito não sobrevivem à ampliação da participação institucionalizada esforça-se, como vimos, para identificar a figura do representante como único vocalizador legítimo das demandas cabíveis em um regime democrático. De modo que ao cidadão comum cabe votar e, quando muito, fiscalizar, mas jamais participar da formulação das políticas públicas ou da construção das agendas políticas. O temor da perda do monopólio sobre a deliberação e sobre a agenda política se concretiza, assim, num discurso nitidamente favorável a instituições e práticas excludentes que bloqueiam a conversação política e manipulam as agendas (BENHABIB, 2014, p. 710, apud FRATESCHI, 2016, p. 11).

É comum encontrar figuras dentro deste próprio Processo Participativo, cujo caráter individualista represente um papel negativo em relação à participação, e que, infelizmente, acaba dificultando ou inviabilizando um funcionamento mais efetivo desse espaço. Segundo Held (1987, apud Lüchmann, 2006), diversos teóricos da democracia participativa já afirmaram sobre evidências de que os participantes dos Conselhos estão mais focados em seus problemas pessoais ou questões que tocam diretamente suas vidas do que propriamente interessados em discutir sobre problemas coletivos para um bem comum.

Uma percepção importante de todos os dados levantados revelou também que as pessoas que estão na luta por moradia, pela saúde, pela educação, seja por movimentos sociais, seja representando outros Conselhos, seja pelos 34% que já se encontram no segundo mandato do CPM, são sempre as mesmas. É possível encontrá-los em diversos debates na cidade, em audiências públicas e conferências. São sempre os mesmos rostos que não desistem de lutar pelo que acham digno e necessário. Essas pessoas veem estes espaços como uma oportunidade de serem percebidos, de serem ouvidos e, dessa forma, procuram ocupar todos esses ambientes de participação. No entanto, essa representação de pessoas advindas de outros Conselhos ou movimentos sociais, apresenta uma certa fragilidade de vinculação com suas bases. Para Lüchmann (2006), nem sempre o indivíduo que ali representa alguma entidade ou demais órgãos recebeu algum direcionamento concreto de suas bases e pode responder em nome delas. É possível que estejam expressando uma opinião própria, sem trazer a opinião de

seus companheiros ou discutirem entre eles. Essa falta de debate prévio e alinhamento das atividades promove também uma baixa visibilidade social dos Conselhos.

#### 4.3.

### Contribuições no auxílio de ações mais efetivas aos conselhos participativos municipais

Levando em consideração todas as questões abordadas, análises dos questionários, conversas, percepções e referências teóricas, foi possível entender as atuações mais bem aplicadas nos Conselhos e, a partir disso, buscou-se sintetizá-las, com o apoio de bibliografia e também através de contribuições recebidas dos próprios conselhos participativos, conforme Figura 6.

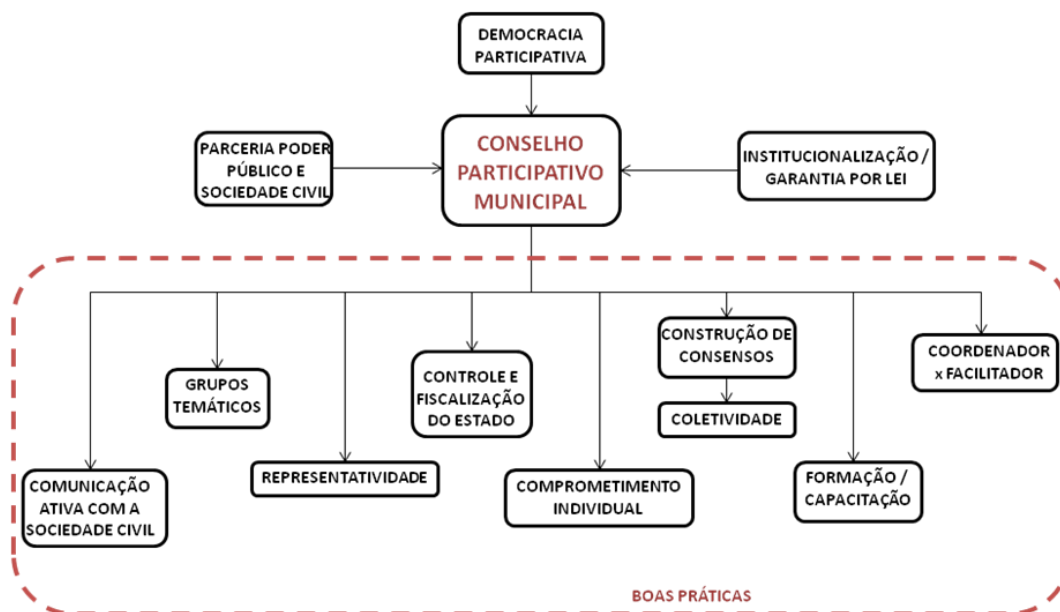


Figura 6: Abordagens para o Conselho Participativo Municipal.

Fonte: Ana Paula Luz, 2016

É importante frisar que se não houver uma relação respeitável e de mediações entre a esfera pública e a sociedade civil, há uma grande perda, não só do papel dos conselhos participativos como da participação social e do reconhecimento da Democracia Participativa como um todo. A complementaridade entre a Esfera Pública e a sociedade civil, que se encontra diretamente relacionada ao fato da implementação de padrões neoliberais como estratégia do Estado para esclarecer a redução de suas responsabilidades sociais, chamado de "Confluência Perversa" por Evelina Dagnino (2002), se contrapõe às



questões voltadas para a cidadania e o papel da Democracia, construídos na década de 80, a esse projeto de Estado mínimo, que passa a ignorar seu papel como garantidor de direitos. Para Dagnino, nos dois casos, é necessário que haja uma sociedade civil ativa e propositiva. No entanto, o que está em jogo pode ser o avanço ou o retrocesso, dependendo do que for definido nas próximas gestões. Enquanto a população não entender que essa parceria entre a sociedade civil e a esfera pública é essencial, não será possível promover um avanço nos processos participativos.

Conforme afirma Leandro Karnal (2016): "Não existe governo corrupto em uma nação ética, e não existe nação corrupta com governo transparente e democrático". Garantir em Lei que os Conselhos continuem existindo é uma urgência, como foi abordado no item 4.1, que pode ainda não garantir as atividades plenas desse organismo, mas ao menos irá exigir sua existência.

Além disso, será reforçado, a seguir, hipóteses de contribuições para auxílio de ações mais efetivas aos Conselhos, ou ao menos, de um melhor andamento de suas atividades. Como Milani (2008) afirma:

Não há cartilhas únicas para esse tipo de reforma [da gestão pública local], nem modelos que sejam universalmente aceitos em um ou outro continente. Há pressupostos que embasam tais programas, (...) como a existência de processos políticos que contemplem oportunidades de desenvolvimento das capacidades argumentativas dos cidadãos na definição da vontade coletiva e na elaboração institucional de espaços abertos à participação (CUNILL GRAU, 2004; BLONDIAUX e SINTOMER, 2002, apud MILANI, 2008, p.558).

**Comunicação ativa com a sociedade civil:** A troca de experiências dos conselheiros com a sociedade civil tem sido falha e muitas vezes não ocorre. Falta o reconhecimento de que cada conselheiro está ali representando uma parcela da população de seu respectivo Distrito, mais precisamente 10 mil habitantes, conforme revela o artigo 5º do Decreto 56.208, de 30 de junho de 2015. Para Lüchmann (2006), é necessário fortalecer os elos de ligação com o público fora dos conselhos, seja investindo em novas estratégias de comunicação, seja criando redes de mobilização social e solidariedade, divulgando e mostrando reconhecimento de suas atividades. É preciso pensar na publicização das atividades dos Conselhos, não apenas com o intuito de informar a sociedade civil

de sua existência e atuação, mas também no sentido de potencializar as atribuições dos CPM's, torná-los conhecidos e fortalecê-los como plataforma de intermediação entre sociedade civil e Poder Público.

**Grupos temáticos:** Em muitos dos Conselhos existentes, encontra-se presente a questão dos GT's, grupos temáticos de diversas áreas, que também são chamados de Grupos Setoriais. Foi uma das soluções apontadas no Conselho Participativo da Sé, por exemplo. Conversando com um dos conselheiros, frisou-se que as discussões são mais produtivas dessa forma, possibilitando um trabalho mais efetivo, já que muitas vezes as discussões de certos assuntos não possuem tanta eficácia durante as reuniões ordinárias. Para ele, "*A metodologia aplicada sempre foi trabalhar em parceria com as lideranças de diversos segmentos, fazendo reuniões para escutá-los. O resumo dos trabalhos foi condensado e serviram para apresentar as demandas ao poder público*". No Conselho da Sé foram criados GT's de Saúde, Educação, Desenvolvimento Urbano, Reestruturação e Interlocação. Essa estratégia, não apenas facilita o desenvolvimento e a organização das atividades dos Conselhos, como também provoca maior interesse dos conselheiros, já que permite que haja uma contribuição e engajamento maior dos mesmos em compartilhar conhecimentos que muitos já possuem por fazerem parte de outros segmentos de participação.

**Representatividade:** Os conselhos participativos são considerados representativos em relação ao município de São Paulo e em relação à própria Subprefeitura que está inserido. No entanto, exceções ainda ocorrem. Muitos não conseguem acompanhar as reuniões e acabam deixando de participar. Há regiões como Pirituba, onde há uma aldeia indígena e, no entanto, nenhum conselheiro representando a área. Há distritos em que conselheiros de certas comunidades dominam os conselhos, enquanto outras áreas não possuem representante. É inevitável que tais situações aconteçam. Porém, é perceptível o quanto este conselho participativo conseguiu fortalecer cidadãos tão diversos em um único ambiente, o que é um imenso avanço no quesito dos processos participativos, de maneira geral, e que precisa se esforçar em se manter dessa forma.

**Controle e fiscalização do Estado:** O Conselho Participativo Municipal é consultivo e seu papel principal é exercer o controle social e garantir sua participação, tanto no planejamento quanto na fiscalização das ações e dos gastos do poder público. O Conselho pode ainda sugerir ações e políticas públicas para

os territórios. O CPM foi criado com um importante papel, e como afirma Tatagiba (2002):

Um conselho bem sucedido pode não ter sua ação diretamente relacionada à deliberação ('induzir o Estado à ação'), mas ao controle social do Estado (no sentido fiscalizatório), ou a uma eficiente vocalização das demandas, ou a uma junção feliz dessas características (TATAGIBA, 2002, p. 91).

É necessário que os Conselhos consigam cumprir essas funções, tendo parceria com as próprias Subprefeituras, onde cada uma delas possui uma figura do interlocutor, funcionário público essencial para alinhar as atividades de ambas as esferas, e que também precisa estar comprometido com seu papel, além da inserção dos próprios Subprefeitos no processo, que apesar de muitas vezes inexistir essa relação, é preciso que ocorra uma certa "pressão" para que aconteça, mesmo que, para isso, seja preciso promover um "constrangimento político" conforme expressa Teixeira (2013), para facilitar o andamento das atividades do Conselho.

**Comprometimento individual:** O alto índice de ausências e a rotatividade que vem ocorrendo nos Conselhos, provoca um enfraquecimento dos mesmos, fator que vem sendo recorrente. Mesmo sendo compreensível todas as dificuldades por eles enfrentadas, é imprescindível que os conselheiros que se elegem sejam pessoas realmente interessadas na função, que estejam aptos a ouvir e serem ouvidos, a divulgar as atividades exercidas, e que principalmente se comprometam a fazer a "ponte" com a sociedade civil, sendo uma espécie de porta-voz com o Poder Público e um facilitador no atendimento das demandas de cada região.

**Construção de consensos/Coletividade:** O processo de produção de consensos no âmbito dos Conselhos é tarefa árdua e trata-se de um procedimento fundamental para uma convivência democrática desse instrumento de participação social (Dagnino, 2002). O Conselho Participativo é um espaço coletivo em que 100% dos membros fazem parte da sociedade civil. É natural que as reuniões acabem virando palco de debates políticos, certos desentendimentos pessoais ou gire em torno de assuntos de pouca relevância. É perceptível também um monopólio de interesse em alguns dos conselhos participativos, onde as áreas mais precárias tendem a ser menos discutidas, especialmente nas regiões mais centrais, o que não costuma ocorrer com tanta força como nos conselhos de áreas

mais periféricas, onde os problemas costumam ser uniformes, criando demandas mais homogêneas. Sempre existem nestes espaços pessoas de caráter individualista ou até mesmo opressor, mas é essencial que se estipule limites para que tais conflitos sejam conciliáveis, ou seja, que possuam soluções através do diálogo e da pluralidade. Caso esses conflitos se tornem inconciliáveis, ocorre a obstrução do debate e da busca por consensos (Lüchmann, 2006).

Uma questão relevante com relação ao comprometimento individual se refere a buscar entender acerca dos interesses individuais do outro. Como cada Conselheiro acaba se elegendo por um objetivo específico, e que varia muito entre si, é importante compreender, através de diálogos, o que cada um almeja buscar e encontrar neste espaço de participação. Essa atividade, segundo uma Conselheira do Butantã, foi realizada por eles logo no começo do Mandato e auxiliou muito não só na compreensão do papel do Conselheiro, como também em um alinhamento de objetivos e numa troca mútua de experiências e expectativas entre os Conselhos, buscando sempre criar um espaço de coletividade, o que tende a promover, inclusive, o respeito e a cooperação uns pelos outros.

**Formação e Capacitação:** Problema que aflige não só o Conselho Participativo Municipal. Há um reconhecimento unânime quando se trata da falta de capacidade dos conselheiros e, segundo Tatagiba (2002), pode ser considerado o principal obstáculo dos Conselhos, de maneira geral. Para ela, o desafio principal nas experiências participativas é construir mecanismos capazes de reduzir os efeitos das desigualdades sociais, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de uma minoria, relacionada muitas vezes ao poder, a riqueza ou as desigualdades sociais já existentes.

Conforme já citado anteriormente, é possível ocorrer uma melhor formação e capacitação, mas é preciso mais do que a ajuda do Poder Público em fornecer os cursos. É preciso entender que cada presença é essencial e que nem sempre é necessário um certo nível de escolaridade para haver troca de informações. Há Conselheiros com pouco estudo formal, que muitas vezes possuem uma experiência de vida que o permitiu ter um conhecimento tão vasto em determinado assunto, que não seria possível que o adquirisse em nenhum espaço educacional.

**Coordenador como Facilitador:** No começo da pesquisa, era perceptível nos Conselhos a presença de um Coordenador e um secretário, responsáveis pela

condução das atividades, preenchimento das atas, desenvolvimento das pautas, entre outras funções. Apesar do significado do Coordenador como um membro facilitador ou intermediador do processo, é perceptível a carga centralizada sob estes indivíduos, bem como a culpa por certos erros, que diversas vezes é apontada para essa figura, como alguma informação que não foi repassada ou quando alguma reunião não funcionou didaticamente. Se o Coordenador não comparece em uma reunião ou se deixa de realizar alguma tarefa, o Conselho sai prejudicado, mostrando que esse sistema não tem sido eficaz. Ao longo do trabalho, uma série de Conselhos foram visitados e percebemos poucas diferenças nessa hierarquização. Um exemplo que chamou a atenção foi o Conselho do Butantã. Em seu regimento interno, diferente da maioria, consta a criação de uma Comissão de Coordenação composta por 5 conselheiros e dois suplentes. Em uma das reuniões, mesmo com baixo quórum, foi perceptível o caráter de equipe dos membros presentes, diferente da maioria dos outros Conselhos que compareci. Apesar de não necessariamente se manter os 5, dos que chamo aqui de Conselheiros-Facilitadores, fica claro o quanto o trabalho em equipe e a divisão de tarefas permitem que os participantes sintam parte do processo, engajando mais os conselheiros a se inserirem nas atividades e se sentirem responsáveis pelo andamento de todo o processo. É uma maneira interessante de não centralizar as demandas em uma única pessoa, de forma a não sobrecarregar ninguém.

## 5. Considerações finais

Fazer parte de todo o processo participativo na revisão dos Planos Regionais Estratégicos no município de São Paulo, tornou possível enxergar os diversos desafios dessa área, principalmente devido ao ano conturbado de 2016, quando ocorreu o Impeachment da presidente Dilma Rousseff e as eleições municipais, que acirraram os ânimos em muitas Conferências e Oficinas, e polarizaram muito os participantes do processo. O tempo curto para capacitação e desenvolvimento das oficinas, a pequena equipe técnica e a divergência sobre a metodologia, aliado muitas vezes à falta de vontade de diversas Secretarias, falta de apoio de algumas Subprefeituras e uma expectativa elevada sobre a participação dos conselhos, fez com que a tarefa de concretização dos planos não fosse nada fácil, transformando-se, portanto, em um desafio, e que apesar de diversas falhas, até mesmo da própria representação e garantia de efetivação dos Planos Regionais, foi possível concluí-lo, tendo previsão de ser encaminhado à Câmara ainda este ano, em forma de Decreto.

O fato de não ter ocorrido uma capacitação mais efetiva dos agentes que conduziram as atividades do processo, entre eles os técnicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), das Subprefeituras e dos residentes, não impediu que as Oficinas fossem realizadas corretamente.

No entanto, a principal crítica foi referente ao contato tardio com os conselhos participativos. Levando em conta a visão da gestão pública, uma série de fatores geram empecilhos para uma condução mais adequada das atividades, principalmente em se tratando da extensa carga horária referente à todos os informes, oficinas e devolutivas. Estas reuniões ocorriam conforme a data de interesse dos próprios conselhos, em todas as 32 Subprefeituras, e os residentes e a equipe técnica da SMDU precisavam se deslocar e se encaixar nos horários, havendo o cuidado de se estipular uma média de reuniões por funcionário, já que a maioria delas ocorriam em períodos noturnos ou aos finais de semana, fora do expediente usual do corpo técnico. Apesar de todo o desempenho e a disposição da equipe, era praticamente inviável que se realizassem as reuniões oficiais desde o primeiro mês do ano, quando ocorreu a posse dos conselhos, apesar de ainda assim ter ocorrido o esforço dos residentes em ter um cuidado maior com a

respectiva subprefeitura em que atuava, e se mostrarem disponíveis a todo o momento.

Outra crítica realizada tratou-se da forma como o material das atividades foi desenvolvido, principalmente por se tratar de um trabalho já pré-concebido pelos técnicos. Apesar de ser dada a liberdade dos participantes de dialogarem e encaminharem suas demandas, no contexto cabível da escala do Plano Regional, o material desenvolvido já proporcionava uma certa condução de interesses, no sentido de responder dúvidas que o diagnóstico técnico não conseguiu solucionar. O ideal seria que ocorresse ao menos mais uma atividade por Subprefeitura, anterior à Oficina que já levou os materiais pré-definidos, com o intuito de apenas ouvir o que os conselhos, representantes da sociedade civil tinham a relatar, e englobar tais questões referentes à uma própria fase do diagnóstico, para somente depois tornar possível o encaminhamento de fichas e considerações desenvolvidas para análise dos mesmos. No entanto, tal questão entra novamente no mérito de um corpo técnico reduzido e já sobrecarregado por todas as atividades que ocorriam nas subprefeituras, além do processo participativo, que foi referente a apenas uma etapa da revisão dos planos. A falta de uma equipe, por menor que seja, que pudesse se responsabilizar exclusivamente pelos processos participativos, dificultou um pouco o andamento do processo, o que revela ainda uma certa carência na garantia da efetividade e eficácia das atividades participativas.

Apesar das atividades não terem sido realizadas de forma ideal, o processo participativo foi considerado exitoso no sentido de conseguir viabilizar todas as atividades pré-definidas em todas as trinta e duas subprefeituras, sendo considerável a atuação e importância do papel do residente nas atividades, como arquitetos e urbanistas competentes, cujo programa foi pioneiro na criação de uma parceria direta com a gestão do município, e permitiu dar oportunidade à profissionais com interesse em atuar na gestão pública urbana.

Com relação aos Conselhos Participativos do município de São Paulo, mesmo não garantindo que seja possível um melhor desenvolvimento de suas atividades, é preciso continuar buscando ideias e compartilhando experiências para que se mantenha esse espaço de participação social. Uma gestão que realmente tenha seriedade com os processos participativos e que dê a devida visibilidade e efetividade de ação aos Conselhos, poderá garantir a atuação dos

mesmos. As perguntas que não se calam se referem ao que acontecerá com esse processo daqui pra frente. É possível que ele acabe ou seja desmobilizado aos poucos? Possibilitando que as discussões e reuniões aconteçam, mas sem realmente proporcionar qualquer tipo de "empoderamento"? Enfraquecendo as atividades aos poucos, até que a própria sociedade civil desista? Ainda não há como prever respostas para estas perguntas, mas acima de tudo, é essencial que se continue a mobilização a fim de promover a garantia de inserção deste Conselho para as próximas gestões municipais que irão ocorrer. Conforme afirma alguns dos Conselheiros: "*Gostaria que o Conselho fosse institucionalizado e mais respeitado pelo Governo local e que o próximo prefeito acolhesse e deixasse que continuássemos a exercer as nossas funções*" (Perus), "*Os conselhos necessitam de apoio institucional. O trabalho voluntário leva a que, muito do que poderia ser atingido, não o é, por falta de planejamento e organização das prioridades de discussão*" (Butantã), "*Importante a garantia da permanência desse fórum. Apesar da mudança de governo em 2017. Infelizmente [o Conselho] pode acabar na próxima gestão. Isso é muito ruim*" (Jabaquara), "*O conselho é representativo e, se respeitado e ouvido, torna-se um grande instrumento de trabalho para a subprefeitura*" (Butantã), "*Espero que o conselho seja efetivo em todos os bairros, a fim de mudar esta cultura de dependência, e que haja realmente um encurtamento da distância entre o Poder Público e a sociedade*" (Ermelino Matarazzo).

Garantir esse instrumento participativo é continuar construindo uma cultura mais democrática na sociedade brasileira, confrontando as concepções elitistas e contribuindo para ações mais transparentes e inclusivas, no reconhecimento do cidadão como portador de direitos. A Democracia Participativa, ao gerar conhecimento e engajamento, ao construir a autonomia e proporcionar a consciência política nos cidadãos, conforme esquematizado na figura 7, tem uma possibilidade muito mais clara de, através da participação social, garantir uma transformação social mais efetiva e em benefício da sociedade civil (Teixeira, 2013).



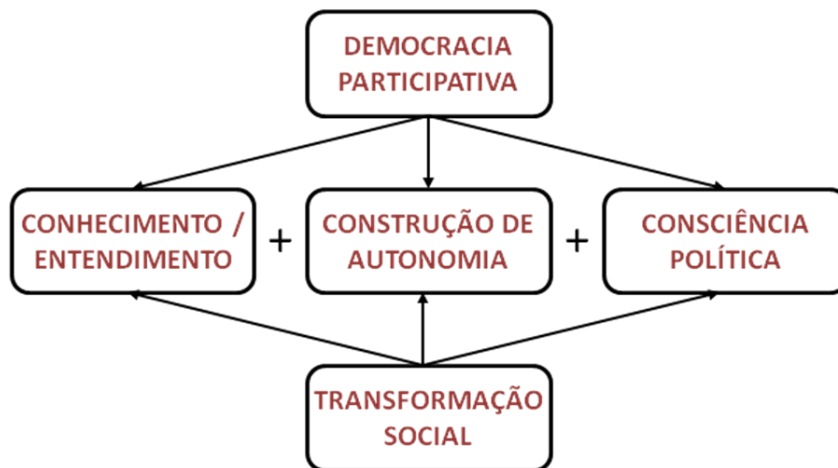


Figura 7: Democracia Participativa como transformação social. Fonte: Teixeira (2013) adaptado

O foco do trabalho foi voltado aos Conselhos Participativos do município de São Paulo, e em um desdobramento da pesquisa, seria pertinente que se mantivesse um monitoramento destes conselhos, não apenas controlando a evasão, mas proporcionando meios e atividades para garantir sua efetividade, e promovendo avaliações periódicas.

Também seria interessante a realização de um monitoramento de atividades dos diferentes conselhos participativos, a fim de compreender seu andamento e produtividade enquanto instituição participativa, não apenas no município de São Paulo, tornando essas avaliações necessárias para um melhor desenvolvimento dos mesmos, sendo eles conselhos temáticos, conselhos gestores, entre outros.

A presente dissertação teve o intuito de reafirmar a importância de se pensar em políticas urbanas atreladas a processos participativos, e dessa forma, é preciso constantemente se repensar sobre as complexidades de cidades como uma teia heterogênea, conforme abordou Guattari (1999), em que é necessário enxergar através das "fronteiras" e voltar os olhares para aspectos sociológicos, ideológicos, antropológicos, entre outros. Aliado a isso, é essencial que a sociedade se informe e conheça seus direitos, e acredite na mudança que ela é capaz, pois dessa forma se tornará viável a realização das transformações necessárias, para criarmos ambientes sustentáveis que englobem os contextos econômicos, sociais e ambientais em um só interesse: melhorar a qualidade de vida urbana de nossa população e das cidades brasileiras, de forma a garantir a efetividade dos espaços participativos, legitimados ou não, como ferramenta de sustentabilidade social, sendo mola propulsora do futuro do país.

## 6. Referências bibliográficas

ACSELRAD, Henri e LEROY, Jean P. **Novas premissas da sustentabilidade democrática**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 1, 1999.

ARENDT, H. **As origens do totalitarismo**: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

AVRITZER, L. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. DCE/UFMG, Belo Horizonte, 2006.

\_\_\_\_\_, L. **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Campinas, junho 2008. Opinião pública (Unicamp), v. 14, n. 1, p. 43-64. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010462762008000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762008000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 25 set. 2016.

\_\_\_\_\_, L. **Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano**. Carta Capital, v. 10, 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano-8992.html>>. Acesso em 01/11/2016.

BARBOSA, G. S. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. Revista Visões, 4ª Edição, v. 4, n. 1, p. 1-11, Jan/Jun 2008.

BARBIERI, J. C.; CAJAZEIRA, J. **Responsabilidade e sensibilidade social**. Comunicação corporativa e Reputação: Construção e defesa da imagem favorável. São Paulo: Saraiva, 2010.

BERNARDINI, S. P. Apontamentos sobre o processo participativo na formulação do plano diretor estratégico de São Paulo (2002-2004). **Anais**: Encontros Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, ANPUR, v. 14, 2013.

BIBLIOTECA DIGITAL DO DESENVOLVIMENTO. **I Plano Nacional De Desenvolvimento (PNDI)**. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/322>>. Acesso em: 27 set. 2016.

BIBLIOTECA DIGITAL DO DESENVOLVIMENTO. **II Plano Nacional De Desenvolvimento (PNDII)**. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/492>>. Acesso em: 27 set. 2016.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. DF: Senado Federal. 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 5.031, de 02 de abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 5/4/2004, Página 1 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 26/5/2006, Página 3 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - Edição Extra - 22/1/2007, Página 16 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 26/5/2014, Página 6 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 9.883, de 22 de maio de 2003. Convoca a 1ª Conferência Nacional das Cidades e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2003/Dnn9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/Dnn9883.htm)>. Acesso em: 27 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 85.916, de 15 de abril de 1981. Dispõe sobre as atividades da Administração Pública Federal nas Regiões Metropolitanas, e dá outras providências. Coleção de Leis do Brasil - 1981, Página 65 Vol. 4 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana

e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - Eletrônico - 11/7/2001, Página 1 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Lei de Saneamento Básico n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, n.º 8.036, de 11 de maio de 1990, n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n.º 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 8/1/2007, Página 3 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social n.º 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 17/6/2005, Página 1 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** - 1964, Página 89 Vol. 5 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Lei n.º 5.727, de 04 de novembro de 1971. Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 8/11/1971, Página 8969 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - Suplemento - 6/12/1974, Página 13869 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil** - 1992, Página 1351 Vol. 6 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 29/5/2003, Página 2 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Lei n.º 11.997, de 29 de julho de 2009. Cria funções comissionadas e cargos de provimento efetivo no Quadro de Pessoal do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 30/7/2009, Página 1 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - Edição Especial - 1/1/2003, Página 1 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n.º 2.220, de 04 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1- Eletrônico - Edição Extra - 5/9/2001, Página 12 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo n.º 1491/2014. Susta a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=617737>>. Acesso em 07 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n.º 2.710/1992. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular - FNMP, e o Conselho Nacional de Moradia Popular - CNMP, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=18521>>. Acesso em: 11 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n.º 8.048/2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=643979>>. Acesso em: 12 set. 2016.

CENSO, I.B.G.E, 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default\\_resultados\\_amostra.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_resultados_amostra.shtm)>. Acesso em 15/11/2016.

COSTA, S. F. **O Serviço Social e o terceiro setor**. Serviço Social em revista (Universidade Estadual de Londrina), v. 7, n. 2, 2005.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil**: limites e possibilidade. IN: DAGNINO, E.(org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analiseped/ped.html>>. Acesso em 15/11/2016.

DI GIUSEPPE, D. T. **A crise do Planejamento Urbano**. Uma experiência alternativa em São Paulo (O caso dos Núcleos Regionais de Planejamento). São Paulo, 1998. 150p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Administração e Política Urbana).

EMMERICK, R. **As relações Igreja/Estado no Direito Constitucional Brasileiro**. Um esboço para pensar o lugar das religiões no espaço público na contemporaneidade. Sexualidad, Salud y Sociedad- Revista Latinoamericana, 2010. n. 5, p. 144-172. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293323015008>> Acesso em: 02 nov. 2016.

FERN. **Forests of Fear**. Disponível em: [www.fern.org/Library/Reports/humanrights.pdf](http://www.fern.org/Library/Reports/humanrights.pdf). Acesso em: 05 out. 2016.

FISCHER, R. M.; FALCONER, A. P. **Desafios da parceria governo e terceiro setor**. Revista de administração, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 12-19, 1998.

FOLADORI, G. **Avanços e limites da sustentabilidade social**. Revista paranaense de desenvolvimento, n. 102, p. 103-113, 2002.

FRATESCHI, Y. **Participação social institucionalizada para a democratização da democracia**. DoisPontos (Revista dos Departamentos de Filosofia da Universidade Federal do Paraná e da Universidade Federal de São Carlos, v. 13, n. 2, 2016.

GEILFUS, F. **80 herramientas para el Desarrollo Participativo**: diagnóstico, planificación, onitoreo, evaluación. IICA - GTZ, San Salvador, El Salvador, 208 p., 1997.

GESTÃO URBANA. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 09/10/2016.

GOHN, M. G. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. Saúde e sociedade, v.13, n.2, p-20, 31, Agosto 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902004000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 13 out. 2016.

GOUVÊA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 324 p.

GOVERNO ABERTO. Disponível em: <<http://saopauloaberta.prefeitura.sp.gov.br/index.php/institucional/>>. Acesso em 12/10/2016.

GRIN, E. J. **Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy**. Revista de Sociologia e Política (Universidade Federal do Paraná), v. 23, n. 55, p. 119-145, 2015.

GROSTEIN, M. D. **Metrópole e expansão urbana**: a persistência de processos "insustentáveis". São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 13-19, 2001.

GUATTARI, F. **Fundamentos ético-políticos da interdisciplinaridade**. Revista tempo brasileiro, Rio de Janeiro, v. 108, p. 19-26, 1992.

\_\_\_\_\_, F. **Restauração da cidade subjetiva**. In.: Caosmose. Rio de Janeiro: Editora v. 34, 1999.

HERTZBERGER, H. **Lições de arquitetura**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

KARNAL, L. Entrevista. Globosat Play. Canal Brasil. Programa ESPELHO. Temporada 09 - Episódio 25, 2016. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=Jv6F1tJ-8C4>>. Acesso em 03/11/16.

KRONEMBERGER, D. **Desenvolvimento local sustentável**. Uma abordagem prática. São Paulo: editora Senac, 2011.

LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. **Origens da política nacional de participação social**: Entrevista com Pedro Pontual. Novos Estudos - CEBRAP, São Paulo, n. 99, p. 91-104, Julho 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002014000200091&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002014000200091&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 10 out 2016.

LÜCHMANN, L. H. H. **Os sentidos e desafios da participação**. Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006.

MAGLIO, I. C. **A sustentabilidade ambiental no planejamento urbano do Município de São Paulo: 1971-2004**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública, São Paulo, 2005.

MARICATO, E. **O Ministério das Cidades e a política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. IPEA políticas sociais - acompanhamento e análise 12.fev.2006 p.211-220. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5774&catid=185&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5774&catid=185&Itemid=9)>. Acesso em: 29 ago. 2016.

\_\_\_\_\_, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Ed. Vozes, 2011.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, M. L. R. **Qual Modernidade, qual Utopia?** São Paulo dos últimos 10 anos. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993.

\_\_\_\_\_, M. L. R. **Descentralização e Subprefeituras em São Paulo**. Experiência da gestão 1989-1992: Prefeita Luiza Erundina de Souza. Universidade de



São Paulo, 1997. Disponível em: <<http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/>>. Acesso em: 07 out. 2016.

\_\_\_\_\_, M. L. R. **São Paulo: além do plano diretor**. Estudos avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 167-186, Abril 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 07 out. 2016.

MARTINS, A. M.; PIMENTA, C. O.; LOPES, V. V. **Contratos, convênios e parcerias na gestão da educação em municípios de regiões metropolitanas: tensões e desafios**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1049-1074, 2013.

MCIDADES, CADERNOS. Política nacional de desenvolvimento urbano. Brasília: Ministério, 2004.

\_\_\_\_\_, CADERNOS. Participação e controle social. Brasília: Ministério, 2004.

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Site do Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>>. Acesso em: 03 set. 2016.

PANDOLFI, D. C., 1999. **Percepção dos direitos e participação social**. In: Cidadania, Justiça e Violência (D. C. Pandolfi, J. M. Carvalho, L. P. Carneiro & M. Grynspar, org.), pp. 45-59, Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

OCUPA CONSELHO. Disponível em: <<http://ocupaconselho.org.br/>>. Acesso em 09/10/2016.

PLANEJA SAMPA. **Programa de Metas 2013-2016**. Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/>>. Acesso em 03/11/2016.

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: Estratégias ilustradas. **Prefeitura de São Paulo**, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Janeiro de 2015.

PLANOS REGIONAIS ESTRATÉGICOS: PRE IPIRANGA. **Prefeitura de São Paulo**, Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Novembro de 2004.

POGREBINSCHI, T. **A derrubada do decreto 8243 foi um tiro no pé**. Entrevista concedida ao Diário do Centro do Mundo. 04/11/2014. Disponível em <<http://www.diariodocentrodomundo.com.br/a-derrubada-do-decreto-8243-foi-um-tiro-no-pe-diz-ao-dcm-a-cientista-politica-thamy-pogrebinschi/>>. Acesso em 04/11/2016.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO. **Normas para apresentação de teses e dissertações**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1980. REY, L. Planejar e redigir trabalhos científicos. 2.ed. São Paulo: Edgard Blucher, 1993.

RAICHELIS, R. **Gestão pública e a questão social na grande cidade**. Lua Nova, São Paulo, v. 69, p. 13-48, 2006.

RAMOS, F.; KOGA, D. **Trajetórias de vida: desafios da pesquisa sociourbanística e contribuição para a gestão pública**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 106, p. 335-364, 2011.

ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade e Conferência das Cidades: instrumentos para uma política urbana democrático-participativa**. Revista Katálisis (Universidade Federal de Santa Catarina), Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 223-234, 2003.

\_\_\_\_\_, R. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – Avanços e desafios**. IPEA Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, 2006. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio1\\_raquel12.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf)>, Acesso em: 27 set. 2016.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**. Para pensar o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Ed. Brasiliense, p. 29-56, 1993.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. **Participação popular**. In: Os sentidos da democracia e da participação. São Paulo: Instituto Pólis, n. 47, 2005, p. 47.

SÃO PAULO (Município). Decreto n.º 56.208, 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 n.º 15.764, de 27 de maio de 2013. Disponível em: <<http://cmspbdoc.inf.br/iah/fulltext/decretos/D56208.pdf>>. Acesso em 09 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 56.933, de 13 de abril de 2016. Regulamenta o artigo 11 da Lei n.º 16.235, de 2 de julho de 2015, relativo à gratuidade de passagens de ônibus para os conselheiros participativos municipais. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56933-de-13-de-abril-de-2016/>>. Acesso em: 09 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 13.430, 13 de Setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. Dispõe sobre a conceituação, finalidade, abrangência e objetivos gerais do Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp\\_obras/arquivos/plano\\_diretor\\_estrategico.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 13.885, 25 de Agosto de 2002. Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=06102004L%20138850000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=06102004L%20138850000)>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 13.999, de 1º de Agosto de 2002. Dispõe sobre a criação de Subprefeituras no Município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/lei\\_13\\_399\\_1254\\_940922.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/lei_13_399_1254_940922.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 15.764, 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. Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=28052013L%20157640000)>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 16.402, de 22 de Março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16402.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 04 de Abril de 1990. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n.º 393, de 02 de Agosto de 2016. Dispõe sobre a institucionalização, consolidação e organização da Política Municipal de Participação Social, bem como cria o Sistema Municipal de Participação Social. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-393-de-02-de-dezembro-de-2016/>>. Acesso em: 17 out. 2016.

SERRA, G. **Urbanização e centralismo autoritário**. São Paulo: EDUSP/Nobel, 1991. 172 p.

STIGLITZ, J. E. **Participation and development: Perspectives from the comprehensive development paradigm**. Review of development economics, v. 6, n. 2, p. 163-182, 2002.

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

TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis. Revista Pólis, n. 47, 2005. 128 p.

\_\_\_\_\_, A. C. C. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Campinas, 2013. 174p. Tese de Doutorado Br(Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

TORRES, N. R. Racionalidade Instrumental x Racionalidade Comunicativa. Experiências de Planejamento Participativo em São Paulo. **Anais**: Encontros Nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, ANPUR, v. 12, 2007.

TONELLA, C. **Políticas Urbanas no Brasil**: marcos legais, sujeitos e instituições. Revista Sociedade e Estado - Volume 28 Número 1. Brasília, Janeiro/Abril 2013.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. Desenvolvido pelo próprio Movimento Social UNMP. Disponível em: <[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=697%3Agoverno-temer-paralisa-todas-as-contratacoes-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=36%3Anoticias&Itemid=61](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=697%3Agoverno-temer-paralisa-todas-as-contratacoes-do-programa-minha-casa-minha-vida&catid=36%3Anoticias&Itemid=61)>. Acesso em: 26 de set. de 2016.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**. Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em: <[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)>. Acesso em: 30 de ago. de 2016.

VIZIOLI, S. H. T. **Planejamento urbano no Brasil**: A experiência do SERFHAU enquanto órgão federal de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998. 209 p.

## 7.

### Apêndices

#### APÊNDICE A – PESQUISA DE CAMPO - QUESTIONÁRIOS

##### QUESTIONÁRIO - CONSELHEIROS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO

Meu nome é Ana Paula Luz, sou mestranda em engenharia urbana e ambiental pela PUC-Rio, e estou realizando uma pesquisa sobre a atuação dos Conselhos Participativos e a Participação Social nas políticas urbanas. O objetivo dos questionários é mapear quem são os conselheiros, como eles atuam dentro dos conselhos e como se envolvem com o mesmo. Dessa forma, será possível obter dados sobre o perfil dos conselhos e entender como é possível melhorar a qualidade dos mesmos e garantir seu espaço no cenário político do município de São Paulo.

Agradeço se puder contribuir com a pesquisa!

Apenas preciso da sua assinatura no termo de consentimento, para permitir que eu utilize os dados na pesquisa, mas fique tranquilo. Você não será identificado em nenhum momento.

##### IDENTIFICAÇÃO:

1- Em qual Conselho Participativo você atua e de qual distrito você é?

Subprefeitura: \_\_\_\_\_

Distrito: \_\_\_\_\_

2- Gênero:

( ) Feminino ( ) Masculino ( ) Outros: \_\_\_\_\_

3- Faixa etária

( ) 18-25

( ) 26-35

( ) 36-50

( ) 51-65

( ) Acima de 65

4- Nível de escolaridade

( ) Sem escolaridade formal

( ) Ensino Fundamental

( ) Ensino Médio

( ) Ensino Superior Completo

( ) Pós graduação completo

( ) Mestrado / Doutorado

5- Qual seu estado civil?

( ) Casado(a) / União estável

( ) Solteiro(a)

( ) Separado(a)/ Divorciado(a)

( ) Viúvo(a)

6- Possui filhos?

( ) Sim. Quantos? \_\_\_\_ ( ) Não

7- Qual a sua renda individual (em salários mínimos)?

( ) Até 1 (R\$ 880,00)

( ) De 1 a 2 (R\$ 881,00 a R\$ 1.760,00)

( ) De 2 a 3 (R\$ 1.761,00 a R\$ 2.640,00)

( ) De 3 a 5 (R\$ 2.641,00 a R\$ 4.400,00)

( ) De 5 a 10 (R\$ 4.401,00 a R\$ 8.800,00)

( ) Acima de 10 (R\$ 8.881,00)

( ) Sem renda

( ) Prefiro não responder

8- Encontra-se empregado(a)?

( ) Sim ( ) Não ( ) Aposentado(a)

Se sim, qual profissão?

\_\_\_\_\_

9- Em relação a sua raça/cor, você se autodeclara:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

##### ATUAÇÃO:

10- Você se identifica/ tem interesse com alguma área específica? (Ex.: saúde, educação, moradia, meio ambiente..). Se sim, qual(is)?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

11- Marque aonde você possui outros vínculos (Marcar quantas respostas forem necessárias):

( ) Faço parte de uma associação de bairro/comunitária

Nome da associação: \_\_\_\_\_

( ) Faço parte de movimento social

Nome do movimento: \_\_\_\_\_

Segmento: \_\_\_\_\_

( ) Faço parte de outro conselho

Nome do conselho: \_\_\_\_\_

( ) Faço parte de alguma Igreja

( ) Faço parte de ONG ou entidade filantrópica

( ) Faço parte de um sindicato

( ) Já atuava na Subprefeitura

( ) Sou filiado(a) a um partido político

( ) Possuo ligação direta com algum vereador

( ) Não possuo nenhum vínculo

( ) Outros. Cite qual: \_\_\_\_\_

( ) Prefiro não responder

12- Como você conseguiu se eleger? Teve apoio de quem?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

13- Após sua posse, como conselheiro(a), seus apoiadores e eleitores buscaram estabelecer algum tipo de contato com você?

( ) Sim ( ) Não

( ) Prefiro não responder

14- O que te motivou a se candidatar no Conselho Participativo Municipal?

---



---



---



---

**ENVOLVIMENTO NO CONSELHO:**

15- Quais as maiores dificuldades que você encontra para desempenhar adequadamente suas funções como conselheiro/a? (Marcar quantas respostas forem necessárias)

- Falta de estrutura física  
 Falta de recursos financeiros para dar suporte à ação do conselho  
 Falta de tempo/Sobrecarga com outras atividades  
 Problemas com a locomoção (transporte)  
 Problemas com a coordenação do conselho  
 Dupla jornada de trabalho  
 Horário das reuniões  
 Não tem onde deixar os filhos  
 Falta de informação sobre as pautas e/ou agenda dos conselhos  
 Falta de compreensão da atividade  
 Falta de poder do conselho nas decisões  
 Acreditam que o espaço é dominado por partidos políticos  
 Falta de planejamento  
 Não sei/ Prefiro não responder  
 Outro. Qual? \_\_\_\_\_

16- Você recebeu algum tipo de capacitação ou formação para ser Conselheiro?

- Sim Você compareceu?  Sim  Não  
 Foi satisfatória?  Sim  Não  
 Não ocorreu

Não.

O que falta? \_\_\_\_\_

---

17- Você participou da Conferência Regional referente à sua Subprefeitura?

- Sim. Se sim, se manifestou ou fez proposta?  
 Sim  Não  
 Não. Se não, por quê? \_\_\_\_\_

---

18- Você compareceu na reunião plenária do Conselho em que foi realizado o informe sobre a Oficina para o Plano Regional?

- Sim  Não  
 Se não, por quê?

---



---

19- Você compareceu na Oficina Participativa que tratou do Plano Regional?

- Sim  Não  
 Se não, por quê?

---

20- Você participou da Plataforma de Consulta Pública dos Planos Regionais no site da Gestão Urbana?

- Sim  Não  
 Se não, por quê?

---

21- Você é membro titular ou suplente?

- Titular  Suplente  
 Está em qual mandato?

1º  2º

Caso esteja no 2º Mandato, participou do processo participativo do Zoneamento do Município de São Paulo?

- Sim  Não

Se sim, em quais etapas?

- Oficinas de Propostas  
 Minuta Colaborativa  
 Audiências públicas  
 Diálogos Macrorregionais por Subprefeitura

22- Você se comunica com Conselheiros de outros Conselhos Participativos?

- Sim  Não

Se sim, quais? \_\_\_\_\_

---

23- Você acredita que os temas que são discutidos hoje no conselho são relevantes?

- Sim  Não

Se não, comente quais temas deveriam ser discutidos?

---



---

24- O conselho participativo tem papel consultivo. Você concorda em mantê-lo desta forma ou acredita que precisa de mudanças?

- Manter o conselho consultivo  
 Tornar o conselho deliberativo  
 Não sei/ Prefiro não responder

25- Sobre os Conselhos (Trechos extraídos do Decreto nº56.208/2015, que confere nova regulamentação ao Conselho Participativo Municipal em cada Sub-prefeitura):

*Art. 6º Na composição do Conselho Participativo Municipal deverá ser observada a mínimo de 50% (cinquenta por cento) de mulheres, em cumprimento das disposições da Lei nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013, regulamentada pelo Decreto nº 56.021, de 31 de março de 2015.*

O que achou da garantia de inserção de 50% de mulheres no Conselho Participativo?

---



---



---



---

*Art. 28. Perderá o mandato o conselheiro que:*

*II - deixar de comparecer, injustificadamente, a mais de 3 (três) reuniões plenárias consecutivas ou alternadas;*

Você está ciente do assunto?

Sim  Não

26- Como você avaliaria (sendo 1 para "muito ruim" e 5 para "muito bom"):

O desempenho do Conselho Participativo no geral:

1  2  3  4  5

A relação com a subprefeitura

1  2  3  4  5

A relação com o presidente/coordenador(a)

1  2  3  4  5

A atuação dos conselheiros no geral

1  2  3  4  5

A sua atuação enquanto conselheiro

1  2  3  4  5

Sua expectativa diante das atividades do Conselho:

1  2  3  4  5

27- Você acredita que existe a possibilidade de interferir de alguma maneira no governo local, através do Conselho Participativo Municipal?

Sim  Não  Talvez

Não sei.

Se preferir, comente:

---



---

28- Alguma outra consideração a fazer?

---



---



---



---

**Agradeço sua participação no questionário.**

**Atenciosamente,  
Ana Paula Ferreira Luz**

E-mail de contato: anapaulaluz.arq@gmail.com



## APÊNDICE B – PESQUISA DE CAMPO - TERMO DE CONSENTIMENTO

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O presente termo em atendimento à Resolução CNS 196/96, destina-se a esclarecer ao participante da pesquisa intitulada “Gestão Participativa: uma abordagem fundante na formulação das políticas urbanas”. A pesquisa se dará sob a responsabilidade da pesquisadora Ana Paula Ferreira Luz, aluna do curso de pós-graduação do Departamento de Engenharia Civil da PUC-Rio, ressaltando os seguintes aspectos:

**Objetivo:** analisar os processos participativos envolvidos com o planejamento e políticas urbanas e buscar diretrizes de como torná-los mais efetivos nos municípios, criando uma forte alternativa para melhor planejar as cidades brasileiras.

**Metodologia:** realizar-se-á pesquisa de campo através de aplicação de questionário nos Conselhos Participativos das Subprefeituras do município de São Paulo, com o objetivo de compreender melhor o perfil dos conselheiros, suas expectativas e dificuldades, com o intuito de avaliar a eficácia dos conselhos. Dessa forma, será feita uma análise de como é possível melhorar a qualidade dos mesmos e garantir seu espaço no cenário político do município de São Paulo.

**Justificativa e Relevância:** faz-se necessária a pesquisa sobre o perfil e atuação dos Conselheiros Municipais Participativos, porque permitirá ao público acadêmico e aos demais interessados na temática, ter acesso às informações atualizadas a partir dessa pesquisa. Assim sendo, para a academia será de grande contribuição, tendo em vista que permitirá que outros pesquisadores possam partir dos dados desse estudo, para aprofundar ou propor novas metodologias de participação social no âmbito municipal, o que muito contribuirá para garantir a eficácia dos conselhos.

**Confidencialidade do estudo:** o estudo dar-se-á nas reuniões dos Conselhos Participativos das Subprefeituras dos municípios de São

Paulo e os dados serão compilados pela pesquisadora. **A identidade dos voluntários participantes será preservada.**

Garantia de esclarecimento: os voluntários (conselheiros) participantes terão todas e quaisquer formas de esclarecimento e informações sobre a pesquisa, dúvidas, bem como da metodologia da pesquisa adotada a todo e qualquer momento.

Participação Voluntária: A participação dos sujeitos da pesquisa no projeto é voluntária e livre de qualquer forma de remuneração e que o mesmo pode retirar seu consentimento em participar da pesquisa a qualquer momento.

Consentimento para participação: eu estou de acordo com a participação no estudo descrito acima. Eu fui devidamente esclarecido quanto aos objetivos da pesquisa e aos procedimentos. Os pesquisadores me garantiram disponibilizar qualquer esclarecimento adicional a que eu venha solicitar durante o curso da pesquisa e o direito de desistir da participação em qualquer momento, sem que a minha desistência implique em qualquer prejuízo à minha pessoa, sendo garantido anonimato e o sigilo dos dados referentes à minha identificação, bem como de que a minha participação neste estudo não me trará nenhum benefício econômico.

Eu, \_\_\_\_\_

Aceito livremente participar do estudo intitulado “Gestão Participativa: uma abordagem fundante na formulação das políticas urbanas”, desenvolvido pela pesquisadora Ana Paula Ferreira Luz, autora desta pesquisa para o trabalho Dissertação de Mestrado.

Mestranda: Ana Paula Ferreira Luz

Professor (a) Orientador (a): Prof.<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Valéria Pereira Bastos

Contato do Departamento de Engenharia Civil da PUC-Rio: (21)  
3527-1997