

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV)
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ESFERAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA: DOIS CASOS PAULISTANOS

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

Relatório Final

Aluno: João Cláudio Rocha Baeta Leal

Orientador: Marcus Vinicius Gomes

SUMÁRIO

1-Introdução

A descentralização brasileira culminou, após décadas de um governo autoritário centralista, com a estrutura federativa promulgada pela Constituição Federal de 1988. Dando aos municípios um papel de protagonismo antes desconhecido, a condução de políticas públicas com impacto direto na população se aproximou de grande parte dos municípios brasileiros, dos quais a metade tem até 11 mil habitantes. Desta proximidade surgem uma gama de fatores que se estendem desde o crescimento de um accountability entre população e políticos até o fortalecimento de laços clientelistas e do aparelhamento do poder.

Todavia, esta proximidade entre poder público e população parece algo longínquo nas grandes metrópoles como São Paulo. O problema não é somente brasileiro: diversos países latino-americanos enfrentam processos similares de macrocefalia urbana, concentração geográfica de capital, alta densidade populacional e problemas crônicos relacionados à falta de planejamento urbano decorrente das expansões descontroladas das cidades durante os processos de Êxodo Rural.

Frente a estes problemas, cabe a indagação de como transpor a proximidade e a cobrança prevista na Constituição Federal para as grandes cidades brasileiras visando a melhoria da implementação das políticas públicas, uma maior participação cidadã no processo eleitoral e a melhoria da qualidade de vida às populações das grandes cidades. O efeito das práticas de fomento à participação cidadã não são somente normativos: um processo de participação tem efeitos palpáveis e significativos principalmente na redução da mortalidade infantil e no gasto de saúde. A continuidade dos processos potencializa as melhorias com o tempo nestes indicadores, indicando que a maturidade institucional e as práticas participativas possuem relevância especial para o output das políticas públicas (Touchton e Wampler, 2013).

2 – Objetivos

O intuito deste trabalho é baseado no seguintes pilares: (i) entender o papel das subprefeituras e dos conselhos participativos na cidade de São Paulo; (ii) compreender como a população e das sociedade civis organizadas locais dialogam com estas estruturas e práticas; (iii) analisar as medidas tomadas pela gestão Haddad em relação aos conselhos e subprefeituras; (iv) determinar se a atuação dos conselhos engendra maior participação popular no mandato político e aumenta a accountability por parte dos órgãos públicos; (v) entender a relação entre conselhos participativos, administração pública (local e em âmbito municipal) e políticos e os resultados destas relações; (vi) averiguar possíveis lacunas nestas práticas, propondo aspectos futuros dessa colaboração entre cidadãos e governo.

Entendendo as subprefeituras e os seus conselhos como estruturas distintas que variam por conta da heterogeneidade da cidade, a maneira escolhida por este trabalho foi traçar um recorte e estabelecer paralelismo e diferenças entre as atuações e as funções deste trabalho em dois territórios que interagem com a lógica da cidade de maneira distintas: Pinheiros e Sapopemba.

A prefeitura de Pinheiros é um atrativo por conta de seu alto nível socioeconômico e de sua relativa homogeneidade. Analisar como a parcela mais rica da população paulistana utiliza ou não dos espaços institucionais de concertação da prefeitura para o melhor atendimento de políticas públicas e como eventuais camadas mais baixas que vivem em esses bairros dialogam ou se abstêm dessas estruturas de poder é um dos principais motivos da escolha dessa subprefeitura. Além disso, é possível traçar planos a partir da subprefeitura, desde que articulado com a sociedade civil local, para o estabelecimento de práticas futuras (como incentivar hortas comunitárias ou demandar por mais ciclovias na reunião).

Já a unidade administrativa de Sapopemba é curiosa pela sua recém implementação, pela ação popular que a desligou da sua antiga subprefeitura, Vila Prudente, maior e mais heterogenia, e pela possibilidade de ver como a área reduzida pode possibilitar ou não a formação de consensos e uma maior eficiência das políticas públicas necessárias à região. Ver como a gestão Haddad implementou essa subprefeitura e a importância dada a ela pela população local são os aspectos centrais do

interesse por Sapopemba. Além disso, ver se o CPM abraçou ou não demandas públicas oriundas de outros grupos da sociedade civil é importante para o trabalho.

A partir dos dois casos, tentarei traçar um panorama mais geral da situação das subprefeituras e da sua relação com o seu entorno, com a finalidade de entender quais são a interação de forças e os desenhos institucionais que produzem espaços públicos capazes de influenciar as decisões estatais. Entender a dinâmica local e a composição socioeconômica daqueles que frequentam os espaços participativos também se caracteriza como um aspecto neurálgico.

É de suma importância averiguar alguns caracteres para este objetivo, relativo tanto ao funcionamento interno das subprefeituras quanto à dinâmica da relação desta com o local. No primeiro tema, é importante traçar um perfil do funcionário público que trabalha e que gera a discussão na subprefeitura. Historicamente a gestão das subprefeituras paulistanas foi ocupada por aliados partidários de políticos no poder ou por técnicos especializados em cumprir a função primordial destas estruturas, a execução de obras. Averiguar a composição do quadro neste processo e compará-lo entre as duas subprefeituras pode ser determinante para o sucesso de um processo deliberativo eficaz.

Em relação à dinâmica das subprefeituras com o local, é essencial entender a dinâmica existente com as associações de bairro. Saber como elas se relacionam com as estruturas de poder, se realmente creem na eficiência da subprefeitura como uma estrutura capaz de mudança, quem dos seus quadros se juntam aos conselhos e se estas associações têm capacidade para influenciar a indicação dos cargos comissionados internos são questões que ajudam a entender a relação entre o local e a subprefeitura. O perfil dos conselheiros também é de suma importância e entender as conexões que eles possuem com a sociedade civil local, a sua atuação e a razão pela qual eles se tornaram conselheiros será uma proxy da atuação do conselho na região.

Para expressar o objetivo do texto, o trabalho será construído a partir da seguinte divisão: um capítulo referente ao arcabouço teórico utilizado para a construção da pesquisa; uma breve contextualização histórica latino-americano; outro referente aos processos participativo no Brasil desde a experiência de Lages, ainda na ditadura militar; uma explicação das atribuições e funcionamentos da descentralização e do processo participativo em São Paulo até a gestão Haddad; a classificação dos conselhos

participativos municipais, utilizando-se da proposta tecida por Fung (2004). Após esta estruturação, dividirei a parte relativa às pesquisas de campo em Sapopemba e Pinheiros tentando criar paralelos constantes entre os dois e explicar as especificidades locais. Por fim, a conclusão será acompanhada de uma reflexão e propostas para o futuro das subprefeituras e dos conselhos visando um aumento de seus êxitos e uma ressignificação de sua proposta colaborativa e participativa para a cidade de São Paulo.

3 – Metodologia

A metodologia da pesquisa se pauta em um trabalho de campo focado na realização de entrevistas extensas com membros de conselhos locais e subprefeituras para entender a realidade local e suas especificidades, aliado com uma base teórica que permita avaliar as práticas participativas que ocorrem dentro dos conselhos. O referencial se pautou em textos acadêmicos, normalmente produzidos em uma série de livros tratando do assunto por distintos autores, em textos acadêmicos.

A intenção original da pesquisa era comparar as localidades bogotanas com as subprefeituras paulistanas em quesitos de funções, práticas deliberativas e envolvimento de diferentes atores nos processos ocorrentes em seus seios. Por dificuldades pessoais e técnicas variadas, não fui capaz de realizar a quantidade de trabalho de campo necessária para viabilizar o trabalho conforme o plano original e de realmente entender a estrutura institucional bogotana. O estudo comparado original, portanto, se tornava impossibilitado. Após uma conversa com o meu orientador, o professor Marcus Vinicius Gomes, preocupado com a possibilidade de ter que abandonar a Iniciação Científica por conta dos impedimentos enfrentados durante minha estadia bogotana, o professor sugeriu uma mudança do foco da pesquisa para o âmbito puramente paulistano, com trabalho reforçado em terras brasileiras.

A produção literária neste tema, entretanto, margeia a filosofia política com poucos exemplos práticos da realidade e, conseqüentemente, exemplos como o Orçamento Participativo de Porto Alegre ou os conselhos de bairro de Montevideo são frequentemente tratados, inclusive por acadêmicos europeus e norte-americanos. Os textos temáticos são voltados a um público especialista na temática, gerando certa sensação de uma comunidade fechada, dominado por alguns poucos acadêmicos. É frequente ler vários textos de um determinado autor (Avritzer, Tatagiba, Coelho, Dagnino) e encontrar nestes citações próprias e dos mesmos outros autores. Acadêmicos menores também usam os mesmos textos supracitados.

Concomitantemente, grande parte da literatura brasileira do campo se concentrou em experiências da década de 90 e durante o início dos anos 2000 por conta da prerrogativa do Partido dos Trabalhadores (PT) em incentivar estruturas municipalistas participativas como forma de empoderamento dos cidadãos. Quando o partido decresce em intensidade essas práticas, beirando o abandono, a impressão

gerada é de que os autores se tornaram órfãos de experiências as quais analisar. A ausência de experiências inovadoras democráticas no Brasil, que costumava ser centro de referência acadêmica mundial no campo, inclusive gerou tornou a democracia participativa como periférica no campo das críticas internas aos governos voltados ao povo. (Lavallo & Vera, 2011). O papel antagonico que a democracia participativa ocupava na discussão acadêmica em oposição ao status-quo representado pela representativa, hoje é ocupada pela sua própria antiga rival, esta reformulada sobre novas práticas e oposta a ideias disseminadas de governança, transparência e sistemas de check and balances.

Mesmo assim, a linha de pensamento de que a descentralização e a participação popular melhoram a qualidade da política pública, reforçam a democracia e rompem com a tendência de isolacionismo burocrático são arraigadas na literatura. A escassez de exemplos similares no Hemisfério Norte de participação política constante – o sistema de saúde de Oregon, os conselhos cidadãos na Columbia Britânica e o policiamento comunitário de Chicago – produz que a literatura tenha uma tendência latino-americana de produção.

A pesquisa foi realizada se alicerçando nas bases metodológicas desenvolvidas por Creswell (2010). Duas tarefas foram realizadas de maneiras separadas, porém com períodos de justaposição. A primeira consistiu em um levantamento teórico necessário para embasar o trabalho de campo e refiná-lo, levantando as questões presentes na literatura para as entrevistas. A partir disso, foi possível averiguar que tópicos nevrálgicos para a discussão, tais quais as maneiras como as discussões ocorrem, a periodicidade delas, as condições de igualdade ou não entre os membros e as distintas experiências participativas e como o CPM se classifica dentro delas (o que abordarei no capítulo 8), necessitavam ser entendidos durante a pesquisa de campo. Portanto, durante a segunda parte, focada em entrevistas e no entendimento da concepção e da relação dos atores com as estruturas descentralizadas e participativas, foi possível direcionar a entrevistas às questões chaves levantadas anteriormente por meio de uma semi-estruturação.

Para a realização do trabalho, foram conduzidas nove entrevistas, seis delas com membros das subprefeituras estudadas ou de seus conselhos, uma com a secretaria de uma associação de bairro, uma com um membro do Conselho da Cidade e outra com

uma membra do Conselho de Moradia de Sapopemba. Aproveitando também da disponibilidade dos conselheiros em experiências públicas, tentei conduzir entrevistas semi-estruturadas coletivas para tentar avaliar a relação das falas entre os interlocutores (e, portanto, averiguar como elas funcionariam dentro do conselho). A experiência se mostrou mal-sucedida, descobrindo que os entrevistados são mais prolixos em suas informações se não há a pressão para deixar outra pessoa falar.

Conduzi as seguintes falas com membros do conselho, além de várias pequenas conversas menores nas idas para Sapopemba. Em termos práticos, fui às duas subprefeituras duas vezes cada, andei pela região periférica para conhece-la um pouco melhor (e buscando por associações de bairros extintas há muito tempo).

Entrevistas

Fátima Aparecida Ferrari, conselheira do CPM de Sapopemba

Nereu Amaral, subprefeito de Sapopemba

Eduardo Fidel, conselheiro de Pinheiros eleito pelo Itaim Bibi

Renato Sérgio de Lima, conselheiro da cidade e professor da Fundação Getúlio Vargas.

Madalena Buzzo, conselheira do CADES de Pinheiros e coordenadora do CPM local, eleita pelo distrito do Alto de Pinheiros.

Leonardo Coutinho, conselheiro do CADES para a área de Pinheiros.

Maria José Conceição, coordenadora do CPM de Sapopemba

Patrícia Macedo, Secretaria da Sociedade Alto de Pinheiros

Sueli Ferreira, membro do Conselho de Habitação da subprefeitura de Sapopemba

4 – Referencial Teórico

O começo do século XXI passa por um período de crise da representatividade democrática no qual mesmo países em sistemas democráticos arraigados e antigos, como a França, o pensamento antidemocrático ganha força. No Brasil, segundo pesquisa realizada pelo IBOPE, o nível de confiança da população nos três poderes diminui paulatinamente e a população em modo geral se vê não representada pela política e pelos partidos (IBOPE, 2015). Uma alternativa para o enfraquecimento do modelo político representativo seria passar por uma reformulação democrática no qual a população assumisse maior nível de protagonismo e empoderamento. Para engendrar a participação da população no processo decisório, seria necessário não somente uma abertura do governo a essas opiniões, rompendo com o tradicional isolacionismo das esferas públicas, como também uma proximidade física ao cidadão por parte destas instituições no território brasileiro pautada na descentralização.

O modelo federativo brasileiro provocou que as instâncias de poder também se consolidassem no nível municipal, estabelecendo um sistema de cobranças poderoso entre a população e os membros dos Executivos e Legislativos locais em pequenas cidades nas quais os tomadores de decisão podem ser pessoas conhecidas. Como, no entanto, aplicar esse mesmo sistema ao maior município do Brasil, a cidade de São Paulo, que por si só possui mais população do que 23 das 27 unidades federativas do Brasil? A validade da descentralização municipal, de suas políticas públicas e de seu processo decisório são respostas possíveis para este questionamento.

A importância de práticas de deliberação na sociedade se dá a medida de que a desigualdade mundial aumenta, provocando a erosão de Welfare State ao redor do globo. A própria construção do Estado de Bem-Estar Social se deu a partir de uma lógica na qual os países proveriam aos cidadãos uma boa qualidade de serviços em troca de que a revolução socialista não fosse efetuada, dentro do panorama vivido na Europa pós Segunda Guerra. A disseminação global da ideia paternalista na qual a população seria cliente dos serviços oferecidos pelo Estado e o enfraquecimento das relações trabalhistas clássicas debilitou a condição do cidadão de articulação por demandas. O enfraquecimento dos sindicatos e da ideologia comunista em si com o passar do tempo abriram a possibilidade de reformulação do Estado para uma visão pautada em ideais

alicerçada na valorização das liberdades negativas, valendo-se de um modelo de democracia representativa no qual os cidadãos teriam capacidade reduzida de mudar o curso da política institucional por outros mecanismos que não o voto (Nobre, 2004).

Em meio a tal cenário político, pedir por mais representação popular dentro do Estado soa como uma ideia longínqua e inatingível. No entanto, as condições para possibilitar a democracia participativa se pautariam em um papel ativo por parte dos cidadãos, no qual a retomada da qualidade de vida e dos direitos sociais existentes durante a época do Estado de Bem-Estar Social europeu seriam feitas por meio de movimentos sociais e de processo de pressão popular. O Estado pode se relacionar com o crescimento dos movimentos sociais modernos, que diferem dos sindicatos trabalhistas do século passado, de duas maneiras: a repressão ou a aproximação. No segundo caso, mais condizente com a democracia, o Estado desconcentra parte do seu poder para alçar o povo à condição de ator participante fundamental no processo decisório a partir da concertação ou, em outras palavras, da construção de consensos.

Rompendo com o direcionamento voltado ao bem-estar valendo-se da lógica europeia e aproximando-se da realidade brasileira, a construção de esferas participativas não seria utilizado para a retomada de um passado melhor, mas como um fator de desenvolvimento que estimulasse o processo democrático e rompesse com os déficits de representação entre eleitores e eleito no Brasil. Dentro da lógica nacional, a criação dos mecanismos de participação seria importante como um instrumento de luta contra a apropriação do poder por elites reduzidas e como maneira de romper com o isolacionismo burocrático presente na administração pública brasileira. Segundo Dahl (citação), a criação de instâncias eficientes de participação popular reformularia as esferas estatais e a administração pública e aumentaria paulatinamente a cultura cidadã da população. A presença popular estabeleceria um sistema de *check and balances* que impossibilitaria os tomadores de decisão de agir com seus interesses unicamente, como seria a tendência segundo Schumpeter (*Apud* Pereira, 2007), provocando uma constante troca entre eleitor e representante, baseado na pressão popular por meio do voto e da cobrança (Pereira, 2007; 427-432).

Como classificação teórica, a visão de um Estado aberto ao diálogo com a população seria enquadrada como uma bandeira denominada de “democracia deliberativa” na qual a decisão do Estado precisa ser tomada baseada na construção de discussões e, por fim, de consensos por meio de todos os participantes deste debate.

Para Habermas, a esfera pública seria o espaço socialmente produzido no qual a opinião pública e, por consequência este debate, é formada. (*Apud* Lorde, 2006) A partir dessa interação, cuja deliberação e interação seriam construída no espaço público, a sociedade estaria mais apta a dialogar não somente entre si para demandar do Estado, mas com as esferas estatais para a construção de desenhos institucionais e resultados tangíveis desejados. (Lord, 2007: 459-464). No entanto, este modelo parece inviável do ponto de vista logístico, beirando o impossível a população de um Estado como um todo discutir, ouvir a opinião de cada um dos participantes e afetados, deliberar e conseguir convencer o público a tomar uma determinada solução. Para contornar o problema numérico há duas estratégias possíveis: a criação de minipúblicos estatísticos que deliberariam sobre determinada questão e chegariam à mesma conclusão do que o restante da população; ou a criação de estruturas descentralizadas a serem frequentadas por públicos voluntários em consonância com a divulgação destas estruturas. O modelo existente e estudado na cidade de São Paulo segue a segunda proposta.

No entanto, por que um Estado democrático que não acredita no empoderamento dos cidadãos adotaria esse mecanismo em detrimento da opção mais confortável para seu funcionamento, a democracia representativa? Independentemente do tamanho do Estado democrático, desde que ele exista, haverá políticas públicas. A abertura de práticas participativas compreende um aprofundamento democrático no qual o processo decisório sobre as políticas públicas locais é conferido ao cidadão e, portanto, passível de inclusão nestas práticas participativas de necessidades sociais que antes seriam alheias ao Estado, possibilitando uma ruptura do *status-quo* (Coelho & Favareto, 2006: 97).

Como *output* do resultado das deliberações, o Estado garante legitimidade por parte da população, inserida na formulação das políticas públicas, provoca uma maior eficiência dos gastos estatais e se mostra também um mecanismo de accountability que minoraria os efeitos da corrupção à medida em que a população também monitora a condução das práticas acordadas. A discussão sobre a validade dos processos participativos, portanto, prescinde a concepção do Estado e de seu papel e se trata mais de um mecanismo de aprofundamento democrático, impedindo que o Estado seja cerceado por interesses privados. A apropriação de grupos de interesse do poder público e de seus recursos pode se manifestar como endógenos (corrupção burocrática),

exógenos (a utilização do poder estatal como instrumento de manutenção do status quo) ou um misto de ambos.

Há duas condições a serem abordadas, no entanto, para que as deliberações sejam consideradas funcionais e válidas: (i) o pleno conhecimento dos fatos ser algo disponível pelos cidadãos deliberantes; (ii) todos os participantes estarem em condições de igualdade e puderem expressar sua opinião livremente. À constância da prática está relacionada a construção de um caráter educativo, reforçado se as instituições participativas e suas deliberações forem realmente eficientes em produzir uma decisão com *outputs* e *outcomes* mensuráveis e palpáveis. Esta cultura cidadã se reforça com o tempo, aprofundando a participação cidadã, como demonstrarei na experiência concreta do conselho de Sapopemba. À medida que os resultados da deliberação se mostram palpáveis, há um empoderamento dos envolvidas nestas práticas e a influência da esfera pública, estimulando o diálogo com o Estado e forçando sua transparência. Lord (2006:465) descreve a cadeia de eventos oriunda do processo de concertação advinda de cidadãos empoderados funcionando como uma espiral crescente de participação popular:

“empoderar os cidadãos acarretaria maior qualidade nas discussões; por sua vez elevaria o nível das concepções que ingressam na esfera pública; a esfera, com consensos mais elaborados, tornar-se ia espaço que demanda melhor justificação do sistema político; para justificar-se, o sistema político teria de ser mais transparente, expondo informações como financiamento de políticas de saúde, de educação, de segurança; e estas informações publicizadas gerariam maior empoderamento dos cidadãos.”

A importância de uma composição heterogênea socioeconômica para a elaboração da democracia participativa é de suma importância sobretudo no caso latino-americano, no qual, como aponta Nieves (2004), a principal importância dessas práticas de concertação seria minorar a falta de políticas públicas estatais para os estratos socioeconômicos mais baixos, além de ensejar um espaço institucional no qual se possa discutir e planejar ações que mitiguem a desigualdade distributiva (Souki, 2008). Segundo Bebbington, Delamaza e Villar (2008), é possível, a partir do perfil distributivo de recursos públicos a diferentes estratos socioeconômicos, medir e indicar a

participação das camadas mais pobres no desenvolvimento da tomada de decisão. Outros aspectos centrais relacionados à importância da participação de estratos sociais mais pobres se baseiam no aumento da consciência política e cidadã, garantindo legitimidade ao processo decisório e estabilidade às decisões.

A partir de estudos que apontam os representantes de conselhos em várias cidades, a média econômica e educacional dos conselheiros eleitos nestes processos é superior à média brasileira, indicando que os espaços de concertação não são totalmente democráticos e representativos das condições socioeconômicas nacionais (Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro 2004; *apud* TATAGIBA, 2005). Uma das principais debilidades do processo de democracia participativa no Brasil, que abordarei mais tarde e pretendo analisar no caso paulistano, é a dificuldade de classes mais pobres de inserir-se no processo participativo. Estabelecer mecanismos que estimulem essa participação visando a distribuição orçamentária e a redução das desigualdades foram uma das prioridades dos casos pioneiros de Porto Alegre, que abordarei.

Em relação à teoria da democracia participativa como um todo, atualmente encontra-se contestada pela academia sendo suplantada por atualizações da teoria representativa e de suas vertentes – como formas a democracia líquida, na qual o eleitor decidiria o voto parlamentar do eleito. A teoria democrática participativa começou a ser mais associada, dentro da produção acadêmica internacional, como modelo de eficiência de políticas públicas, de accountability e de governança, sendo desprovida do peso tradicional de um modelo que abarcaria os movimentos sociais e o terceiro setor para dentro da esfera do Estado. Além disso, a ausência de uma variedade de experiências participativas efetivas no Hemisfério Norte promoveu que os mesmos poucos exemplos fossem repetidos à exaustão dentro da literatura especializada e a falta de proximidades com essas experiências a desassociaram de aspectos nevrálgicos inerentes a ela, como a articulação de demandas sociais. Em outras palavras, no contexto acadêmico global, a democracia participativa foi definida nos últimos anos como uma experiência associada à prestação de contas e como um instrumento de validação dentro da esfera da democracia representativa (Lavalle & Vera, 2011). Este entendimento se opõe ao caráter participativo latino-americano no qual a participação é entendida como um mecanismo de concertação articulada pelo Estado, movimentos sociais e Terceiro Setor, que possibilitava ao primeiro o rompimento de seu isolacionismo burocrático e aos últimos o aumento do diálogo com o setor público para lograr suas metas.

5 – Contexto Latino-Americano

A importância desta sessão se faz para contextualizar a experiência brasileira em um cenário mais amplo de participação popular e entender as nuances dos rumos tomados no caso brasileiro. Como ainda explicarei, a descentralização e a experiência participativa no Brasil emergem sob à luz de um regime autoritário com fins de aumentar a participação popular. Em outros países latino-americanos, tais processos ocorrem com finalidades distintas, como modernizar e otimizar a administração pública ou aumentar a legitimidade do governo.

A implementação e a experimentação de estruturas distintas de democracia participativa na América Latina ocorreram por duas vias distintas, variando conforme a condição histórica nacional. Países que não tiveram a experiência de regimes ditatoriais, como Colômbia e Venezuela, encontraram na delegação de funções e na dispersão de poder previamente concentrado no Estado central como uma maneira de aumentar a legitimidade de seus Estados frente a uma ameaça maior (nos casos dos países citados acima, narcotráfico, instabilidade política e pobreza pós-crise de 82 foram os respectivos debilitadores estatais) e de “mancomunar as forças disponíveis” ante essa ameaça (Nieves, 2004).

Nos países do Cone Sul, as articulações de movimentos sociais com os colapsos das ditaduras nacionais foram de suma importância para a retomada da democracia. Todavia, a correlação de forças emergentes pós ditaduras varia muito conforme o país. Tanto o Paraguai como o Chile não conseguiram formar processos de concertação popular amplos, o primeiro por conta do coronelismo enraizado nacional que minou a participação popular na distribuição de poderes pós-ditadura e, no caso chileno, por conta de um forte movimento empresarial e de uma sociedade civil com vínculos estreitos com os partidos políticos pré-Pinochet e não de maneira autônoma. (Albuquerque, 2007: 205-220)

Argentina e Uruguai, por sua vez, são exemplos de países nos quais os processos de democracia participativa prosperou ou prospera. A sociedade civil, sobretudo os sindicatos e os movimentos pelos direitos humanos, tiveram espaço institucional para influenciar as políticas públicas e a tomada de decisão durante a década de 90. No entanto, após a crise institucional argentina e a retomada de um peronismo mais

tradicional pela bandeira kirchnerista, a tendência foi de aglutinação dos movimentos sociais por parte do governo oficial. O Uruguai é o melhor exemplo da criação de espaços de concertação ao nível latino-americano, por conta de uma sociedade com uma tradição socialdemocrata que já remontava desde o início do século passado (Albuquerque, 2007). A criação de espaços de negociação entre sindicatos e câmaras empresariais e a descentralização por bairros em Montevideo, responsável por uma parcela populacional considerável dos uruguaios, possibilitou a criação de experiências bem-sucedidas de democracia participativa, principalmente nos orçamentos públicos da capital. A estrutura do processo de participação funciona de maneira peculiar sob a ótica brasileira, tendo em vista que o número de servidores públicos diminuiu durante o tempo e as estruturas otimizaram a lógica estatal e reformularam a administração pública local (Gugliano, 2007).

Enquanto a retomada da democracia na maior parte dos países latino-americanos ocorre durante um largo período que se estende durante meados da década de 70 até o final da década de 80, o processo de descentralização e redução do Estado ocorre mais fixamente nos anos posteriores à Crise da Dívida de 82. Entendida como uma crise econômica gerada pela enorme quantidade de dívida pública, emergem no cenário político latino-americano, acostumado com governos desenvolvimentistas, uma onda neoliberal provocada pelo Consenso de Washington orientada a incentivar o investimento estrangeiro na região e a controlar gastos estatais (Albuquerque, 2007).

A adoção de movimentos de descentralização ocorre por dois motivos distintos na região. Enquanto em países como o Brasil, durante a década de 80 e a Venezuela, na década de 90, a descentralização foi resultado de um movimento da sociedade civil engajado com uma distribuição de participação popular e com uma distinta proposta de Estado, em outros países, como na Argentina, a descentralização foi utilizada como mecanismo pela direita política como maneira de tirar poderes do governo central. A descentralização, em geral, tem aspecto positivo para a adoção de políticas mais populares já que, conforme exemplificaremos a seguir, os processos de concertação e de criação de consenso são mais efetivos com grupos menores (Filgueiras, 2008).

No contexto de descentralização e redução do papel do Estado experiências democráticas participativas ganham força por visões quase que diametralmente distintas relacionadas com o aumento da participação cidadã como um instrumento de institucionalizar demandas por parte de movimentos sociais, terceiro setor e população

em geral e, em outro extremo, incentivar um processo de desburocratização entendendo-o como necessário para a redução do Estado.

6 – Experiência participativa brasileira e descentralização

6.1 – Casos inaugurais de participação popular

A primeira grande experiência de democracia participativa no Brasil foi a prefeitura de Lages (SC) durante a gestão Dirceu Carneiro (76-80;MDB), ainda no período militar. A partir de uma administração pública disposta a ouvir e a trabalhar com o povo e incentivar reformas em diversos campos por meio de soluções simples e baseadas em um compromisso coletivo como a utilização de mão-de-obra cidadã na construção em terrenos cedidos pela prefeitura para projetos de habitação popular ou em postos médicos do bairro, a possibilidade de minorar a crise em voga do campo a partir de hortas coletivas e de tratores usadas de maneira rotativa ou até mesmo concelhos deliberativos abertos a todos para simples obras de manutenção viária funcionou. O resultado foi conseguido a partir de um incentivo ao associativismo em comunidades por meio de bairros, na zona urbana da cidade catarinense, ou por núcleos rurais nas zonas não urbanas. A experiência pioneira de Lages serviu de alicerce para a criação de diversos OPs e outros instrumentos de democracia participativa no Brasil (Moreira Alves, 1980).

A opção pela democracia participativa no Brasil era uma maneira inédita em âmbito nacional de tentar romper com a lógica tradicional da democracia liberal de representante e representado e, mais importante, com o coronelismo disseminado nacionalmente, sobretudo no interior. Durante os anos que antecedem a Constituinte, houve um aumento significativo de organizações sociais e populares por conta do trabalho de base feito pela Igreja Católica por meio da teologia da libertação e pautado na luta pela retomada democrática e pela diminuição da desigualdade. No âmbito paulistano, organizações sanitaristas ganharam força política e, posteriormente, formaram uma base importante no processo que geraria o Sistema Único de Saúde (SUS) (Brèlaz, 2012).

6.2 – Bases jurídicas nacionais e municipais

Durante o processo constituinte de 88, a manutenção nas esferas decisórias de quadros políticos ligados com a Ditadura que, percebendo a eventual falência do

regime, decidiram incorporar-se à banda democrática, permitiu que a elaboração da Constituição Federal fosse feita de maneira a estimular velhas práticas e instituições ligadas à antiga maneira de se fazer política. Não somente medidas voltadas aos interesses de poucos foram mantidas, mas houve um processo de aprofundamento de estruturas clientelistas por meio da aprovação de emendas parlamentares e de um orçamento pautado na prática de distribuir renda à sua base eleitoral. Concomitantemente, o espírito sob o qual o processo constituinte baseou-se em uma estrutura bastante descentralizada, permeável às pressões de interesses de grupo, com uma ampla cobertura midiática e com grande pressão aos condutores do processo por parte da sociedade civil. (Kinzo, 2001). Tais fatores contribuíram para o avanço dos direitos democráticos participativos, possibilitando que a inserção da sociedade civil como um protagonista político possível. Tal mecanismo rompe com a lógica exclusivamente representativa e abre, de maneira inédita na história brasileira, mecanismos legais que convertem iniciativa popular em projetos de lei a ser deliberada mediante um certo número de assinaturas. (Avritzer, 2007; 9).

A primeira experiência brasileira de Conselhos deliberativos, uma das principais formas de democracia participativa, foi feita já durante a década de 70 com um nível limitado de institucionalização e restrito à algumas experiências, como a de Dirceu Carneiro em Lages. Somente com a Constituição de 1988 os conselhos passaram a ser respaldados por lei e a disseminar-se Brasil afora. A proposta inicial visava que os conselhos estabeleceriam um sistema de accountability entre Estado, sociedade civil e população na implementação das políticas públicas. Ao mesmo tempo, os conselhos teriam capacidade de deliberar legislativamente sobre assuntos variados, incentivando a participação da população. No entanto, a combinação entre práticas tradicionais patrimonialistas e uma parca cultura de participação popular promoveram um interesse por parte da população a estas estruturas. (Brèlaz, 2012).

Outro mecanismo elaborado pela Constituição Federal afim de incentivar o protagonismo político popular foi a descentralização de parte das políticas públicas da esfera federal para o âmbito municipal. À luz da concentração de poder existente durante o período militar, a grande ideia por trás dessa prática era incentivar o accountability e pressão popular em deslocar o núcleo de implementação de políticas públicas para uma esfera mais próxima da população. Tal modelo colheu frutos variados cujos impactos ainda estão sendo analisados à fundo. (Brèlaz, 2012). A lógica de

descentralização por detrás das subprefeituras parte de premissas similares: como as grandes metrópoles brasileiras, por seu tamanho, não possibilitam o canal de participação entre população e seus representantes, a solução encontrada consistia em fracionar a cidade em pequenas partes.

A promulgação das Leis Orgânicas Municipais no final da década de 80 estenderam e ampliaram os canais de participação da sociedade civil à esfera municipal, promovendo um arcabouço jurídico de variadas formas de consulta popular. Plebiscito, referendo, iniciativa popular, orçamentos participativos (OP), conselhos deliberativos (CD, que englobam tanto os conselhos municipais quanto o de representantes), tribuna popular e audiências públicas são todas respaldadas legalmente em âmbito paulistano, mesmo não havendo casos de convocação de plebiscitos ou referendos na capital paulista. A utilização de cada um destes mecanismos varia muito conforme a legislação federal e a vontade da gestão municipal em vigor: a nível nacional, os conselhos são obrigatórios por lei, enquanto os OP não o são, por exemplo. A convocação de cada um destes mecanismos varia consideravelmente em frequência, temática e composição. Certas estruturas, como a audiência pública e o orçamento participativo, tem como ator protagonista o indivíduo em si, que se auto representa e que, no caso das audiências, as convoca. Outras, como os conselhos e as tribunas populares, são formados pela sociedade civil e por membros da administração pública. Embora consideravelmente distintos, o que une as formas de representação descritas pauta-se na constituição de um arcabouço técnico pelo qual a sociedade civil e a população possam ensejar o diálogo com o Estado e a administração pública local.

O misto de combinações possíveis entre a estrutura legal federal e a esfera local possibilitou a criação de uma miríade de experiências de orçamento participativo, conselhos de bairro e outras formas de participação popular nas estruturas de poder. No entanto, igualmente importante do que a estrutura jurídica responsável por tais movimentos são as primeiras experiências, seus resultados positivos e sua disseminação nacional, que ensejaram uma reação em cadeia de tais práticas durante a década de 90 e os anos 2000.

6.3 – Experiências participativas: Porto Alegre e Belo Horizonte

A experiência primordial no campo da democracia participativa municipal brasileira foi a de Porto Alegre, durante a gestão do governo Olívio Dutra (PT; 86-89).

A origem da prática é oriunda de uma demanda da União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (UAMPA) que solicitou ao prefeito anterior, Alceu Collares (PDT), uma maior participação no processo decisório de atribuição e alocação dos recursos nos bairros. Pouco a pouco, o PT incorporou para dentro de seu projeto político original de bases sindicais a proposta de ampliação das bases democráticas a partir da utilização de conselhos e orçamento participativo como instrumentos de incorporação popular à política. Na prática, implementou essa nova tendência oriunda de Porto Alegre em outros municípios brasileiros, inclusive outro que se tornaria um dos melhores exemplos de OPs no Brasil, Belo Horizonte. Antes de explicar o caso porto alegre, seus resultados e seu impacto na cidade de São Paulo, vale a pena colocar alguns pontos mais gerais sobre a engenharia institucional necessária para o funcionamento do projeto. (Avritzer, 2002; Marquetti, 2007).

Após uma ampla campanha eleitoral voltada ao tema da participação, o PT porto-alegrense incorporou a pauta de reformulação da participação popular à sua proposta de governo para a capital gaúcha. Por meio de processos simultâneas de abertura de diferentes áreas e secretarias nos primeiros dois anos de mandato, o governo estimulou uma abertura da participação cidadã e de práticas de concertação orientadas para influenciar o campo governamental, criando a base e a experiência para a participação cidadã.

A maior atribuição de importância à CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade – da prefeitura de Porto Alegre permitiu organizar um plano de divisão da cidade em 16 conselhos de bairro. O critério para a participação de cada uma era somente morar na comunidade em questão. As assembleias eram divididas em duas categorias, as regionais, cujo propósito era de levantar demandas locais sobre o bairro, e as temáticas, cujas discussões giravam em torno de assuntos específicos como saúde, educação, etc. Tal engenharia institucional possibilitou a criação de públicos menores, viabilizando o processo e a possibilidade do lugar de fala. Além disso, vinculados com a propagação da informação, o modelo adotado possibilita a informatização do público, tornando-o mais capaz de participar efetivamente da discussão.

O processo da OP de Porto Alegre é dividido em três etapas. A primeira, mais simples e reservada ao Executivo, consiste na elaboração das previsões orçamentárias do ano seguinte, como a elaboração da receita, despesa e montante de funcionamento. Embora os conselhos, cuja composição explicarei a seguir, possam propor novas taxas e

modificações na legislação existente, tais propostas precisam ser aprovadas pela Câmara dos Vereadores. (Marquetti, 2007: 80-81). A segunda etapa da OP consiste no processo participativo, aberto a todos, cujo objetivo é definir as demandas prioritárias dos bairros no orçamento municipal. Avritzer (2007:12) resume de maneira o processo de hierarquização e a escolha de prioridades:

“A hierarquização é uma compatibilização entre três critérios: o acesso anterior da população ao bem público em questão, a população da região e a decisão da população.”

Após a escolha entre treze temas, a população decide cinco temas principais. O tema prioritário recebe nota cinco, o segundo recebe quatro e assim por diante. Cada bairro também é quantificado pela população e pelo acesso anterior a sua prioridade: por exemplo, se um bairro votou em saneamento básico e somente possui x da sua malha coberta por esse sistema, recebe mais pontos do que um outro bairro com igual população que possua menos do que o x mencionado. Assim é possível quantificar a demanda e comparar regiões, atingindo não somente as áreas mais populosas, mas também as áreas com pior acesso prévio às políticas disponíveis previamente. A terceira parte é introduzida por Avritzer (2007) da seguinte maneira:

“O conselho do Orçamento Participativo é instalado no mês de julho de cada ano. Sua composição é a seguinte: dois conselheiros por cada regional (32), dois conselheiros eleitos por cada assembleia temática (10), um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e um do Sindicato dos Servidores da Prefeitura. Total de membros: 44. As suas atribuições são: debater e aprovar a proposta orçamentária do município, confeccionada no GAPLAN, tendo como base as decisões sobre hierarquização e prioridades de obras tomadas nas assembleias intermediárias. Rever a proposta orçamentária final elaborada pela Prefeitura; acompanhar a execução das obras aprovadas; discutir os critérios técnicos que inviabilizam a execução de obras aprovadas”

Conforme já colocado de maneira sintética pelo autor, a terceira parte do conselho funciona por meio de representação, nos quais os cidadãos escolhidos por cada uma das assembleias temáticas e dos bairros (regionais) são responsáveis por levar

consigo à demanda local a um plano mais amplo, municipal. Posteriormente, quando o governo do mesmo Olívio Dutra assume o poder no estado do Rio Grande do Sul, a experiência com as OPs estaduais somente foi possível a partir da criação de várias “camadas” de representação. Tal fator mescla democracia participativa com representativa, criando uma relação classificada como líquida, na qual o representante é escolhido mediante votar igualmente a opção do votado.

Até hoje analisada e esmiuçada pela literatura acadêmica do campo, em uma tentativa de identificar estruturas e engenharias institucionais que possibilitem uma realização efetiva das práticas de participação, o caso porto-alegrense é considerado uma referência mundial em inovação municipal e democracia participativa.

As conclusões oriundas do caso porto-alegrense são variadas e envolvem uma miríade de temas. O fato de que, começando com um nível baixo de participação cidadã, as OPs da capital gaúcha aumentaram ano a ano envolve uma relação de tradição política, de efetividade e de construção de uma cultura cidadã. Tal prática se norteia que a legitimidade do processo não é somente perante ao Estado, mas também aos cidadãos, demonstrando-os que essas estruturas de participação têm capacidade real e efetiva de mudança do panorama social, estimulando a auto representação e ensejando uma vontade de participação baseada em uma percepção de que a presença individual realmente importa aos seus interesses e ao coletivo.

Um artigo de autoria de Marquetti (2003) analisa os impactos redistributivos da OP na cidade de Porto Alegre, indicando uma correlação forte negativa entre PIB per capita dentro dos bairros e investimento per capita. Além disso, traça o perfil médio do cidadão presente nos processos participativos, descrevendo-o como participante de uma faixa socioeconômica abaixo de 4 salários mínimos e com pouca escolaridade. Portanto, faz-se assegurada não somente o caráter redistributivo da prática, mas também a presença de grupos que estariam excluídos do processo decisório dentro de um sistema de caráter puramente representativo.

A estrutura adotada no caso porto-alegrense já assegurava o caráter redistributivo por meio do método escolhido para priorizar as regionais e os bairros com infraestrutura prévia reduzida. O verdadeiro logro da experiência porto-alegrense foi de criar a cultura cidadã de participação e conseguir atrair um número crescente de

indivíduos dispostos a falar e a ouvir para construir uma relação mais eficiente entre Estado e localidades.

7- São Paulo, descentralização e participação

7.1 – Histórico da descentralização paulistana

A descentralização da cidade de São Paulo começa nos anos 60, simultaneamente ao mesmo processo em outras grandes cidades brasileiras, como Campinas e Rio de Janeiro. Iniciada durante a gestão Faria Lima, as administrações locais (agora subprefeituras) foram formadas com propósito único de auxiliar o poder da prefeitura na manutenção da infraestrutura no território que lhes cabia, reparando e asfaltando vias e contendo córregos e enchentes. Ao longo do regime militar e da democratização, a falta de lei que atribuísse funções reais a subprefeitura engendrou a instabilidade no âmbito destas estruturas de poder e suscetibilidade destas à vontade do prefeito em exercício. Os quadros das administrações locais eram comandados pelo COAR (Comitê de Organização das Administrações Regionais) preenchidos por indicação pelos prefeitos e ou por perfis técnicos, que otimizassem as funções atribuídas, ou por critérios meramente políticos, nos quais os administradores locais poderiam usar-se da proximidade com o local para eleger-se como vereador futuramente.

Os casos de corrupção e incompetência nas administrações locais eram inúmeros durante o período militar e era comum ver quadros da gestão pública acossados por pressão midiática ou, mais tarde, por associações de bairros locais. Em 1970, na gestão Maluf, a AL de Pinheiros contou com 7 administradores locais em menos de um ano. Mas, ao invés de afastar esses quadros da administração pública, era frequente que diversos burocratas fossem renomeados para os mesmos cargos, mas em outras administrações locais. A imprensa local, principalmente o Estado de São Paulo, acusava os prefeitos, principalmente durante a gestão Maluf, de uma constante “dança das cadeiras” na gestão das administrações públicas locais.

Os primeiros traços de participação popular e de uma diferença na forma com que o local tratava as administrações locais ocorre no final da década de 70, quando dois administradores locais da Zona Leste foram removidos dos seus cargos por pressão de associações de bairro durante a gestão Miguel Colassuono (1973-1975). A gestão Jânio Quadros, a primeira durante a redemocratização, reafirmou o papel de aparelhamento

das administrações locais como estruturas para eleger vereadores, expandindo o número de localidades para 33, o mesmo número de cargos no legislativo local.

7.2 – Da LOM à Kassab: propostas não concretizadas, experiências intermitentes

O debate internacional acerca do papel de descentralização de grandes metrópoles e a criação de movimentos durante o período militar pedindo uma reformulação nas estruturas de poder, para que fossem mais permeáveis à participação popular, incentivou uma reforma nas estruturas locais. A reformulação das estruturas locais ocorreu durante a redemocratização, baseada na Lei Orgânica Municipal (LOM) ratificada nos anos 90, durante a gestão Erundina. A diretriz jurídica para uma lei futura contava pela primeira vez com uma proposta ampla de democratização do poder municipal e das esferas da administração pública paulistana. Segundo Keinert (1993), a LOM se baseava na valorização do servidor público, a democratização do poder e a modernização da estrutura organizacional.

Também tratante às esferas participativas, a Lei Orgânica propunha, em seus artigos 54 e 55, a criação de um Conselho de Representantes a serem estabelecidos em cada uma do que hoje corresponde às subprefeituras. As funções destas estruturas se pautariam em participar no nível local do planejamento municipal, da fiscalização e da execução orçamentária e encaminhar representações ao Executivo e à Câmara Municipal a respeito de questões relacionadas com o interesse da população local, o que não difere muito esta proposta com a regulamentada no decreto 56.208/15 assinado pelo prefeito Fernando Haddad.

A LOM não chegou a ser efetivada em uma lei municipal durante os governos Erundina, por conta da dificuldade que seu governo enfrentou no Legislativo. Maluf ou Pitta aparelharão as estruturas das Administrações Locais com quadros pertencentes a diversos partidos com o intuito de criar coalizões de governos para sustentar sua gestão e garantir legitimidade ao seu mandato. A publicidade do caso de corrupção conhecido como a “Máfia dos Fiscais” durante o governo Pitta garantiu que a descentralização municipal fosse um dos principais temas nas eleições paulistanas de 2000.

Quando a então petista Marta Suplicy saiu vitoriosa do pleito, propôs uma estrutura inovadora de funcionamento para a criação das subprefeituras que, ademais de

valer-se da proposta feita por Erundina baseada em um aumento de transferência de poder para o povo a partir da criação de instâncias de democracia participativa, também propunha a internalização das secretarias dentro das subprefeituras. A proposta principal envolvia a criação de um eixo de secretarias descentralizadas funcionando em âmbito local para a alocação dos recursos de educação, saúde e infraestrutura da cidade.

Tal intenção pereceu por conta da dificuldade de implementação dessa lei, resistida pela administração pública local e pelo jogo político existente na época, que, mesmo na elaboração do projeto, já previa aparelhamento das estruturas ainda não criadas com objetivo de criar uma coesão partidária. Outra controvérsia da proposta consiste em sua implementação ter sido delegada à família Tatto, que gozava de pouca circulação dentro do PT e do jogo político local. (Grin, 2011: 41-51). Concomitantemente, o correspondente legislativo da desestruturação de poder, os conselhos participativos, foram minados por vereadores, receosos que sua influência nos bairros perderia espaço com o crescimento da participação política cidadã e a criação de mecanismos mais populares de democracia participativa.

Apesar de alegar que reformularia o processo do orçamento participativo, descrevendo a maneira petista de participação como “puro marketing”, Serra descontinuou o processo (Terra, 2004). Já seu sucessor, Gilberto Kassab, colocou em todas as 31 subprefeituras oficiais de reserva da polícia militar. A aposta pelos policiais militares, em geral com uma faixa etária de 50-60 anos, pautava-se em acreditar que os policiais seriam mais eficazes para a coordenação das funções de manutenção local e para a luta contra a corrupção endêmica existentes nas subprefeituras. Duas grandes mudanças em relação às propostas originais da gestão de Marta Suplicy podem ser observadas durante o mandato Serra-Kassab: as subprefeituras retornaram à sua função primordial de ser entrepostos de zeladoria municipal; e, em termos orçamentários, as subprefeituras receberam menos repasses durante o período Serra, mas aumentaram na gestão Kassab sobretudo pelo aumento salarial de servidores do alto escalão, como os subprefeitos e os secretários de gabinete.

7.3 – Descentralização e experiências participativas na gestão Haddad (2013-)

O aumento da participação popular durante a gestão Haddad se manifesta tanto em matéria de descentralização como na criação de novas estruturas de participação popular. Além da criação da subprefeitura de Sapopemba, o prefeito também

regulamentou os conselhos populares com mecanismos de representação inéditos. A gestão Haddad é marcada por um aumento do repasse de verbas às subprefeituras. Infelizmente, como não é possível encontrar valores precisos para os gastos com as subprefeituras durante a gestão Kassab, o dado utilizado para comparação se pauta exclusivamente na informação dada pela Revista da Folha na qual o ex-prefeito não ultrapassou a cifra de R\$ 1 bilhão no orçamento com as subprefeituras (FOLHA, 2012). A tabela 1 mostra a tendência dos repasses com as subprefeituras:

Descrição	2014	2015	2016	Var 2014-16
Subprefeituras	1270605901	1399425105	1113631510	-12%
Secretaria	575429121	527996770	655019224	14%
% Subprefeituras	68,8%	72,6%	63,0%	-9%
Total	1846035022	1927421875	1768650734	-4%
Orçamento da Cidade	50569325587	51393748121	54407300347	8%
% Total Sub/Cid	3,65%	3,75%	3,25%	

Tabela 1: Evolução dos gastos no orçamento das subprefeituras. Elaboração própria a partir de dados das LOAs (14-16)

A tabela 1 mostra um comportamento durante o triênio fiscal aprovado por Haddad: enquanto o orçamento da cidade aumentou – abaixo da inflação no período – os gastos com as subprefeituras diminuíram levemente, tanto em números gerais quanto em porcentagem do orçamento da cidade. Concomitantemente, o valor repassado às subprefeituras diminuiu sobretudo em termos relativos frente ao repassado para a Secretaria de Coordenação das Subprefeituras. Tal tendência, embora mostre-se uma melhora frente às gestões anteriores, diminuiu pouco a pouco tanto em termos absolutos como também em proporção do orçamento.

Atualmente, a estrutura orçamentária destinada às subprefeituras soma um pouco mais do que a quantia de R\$1,7 bilhão, sendo que 37% (R\$ 655 milhões) deste valor é destinado à Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras. A distribuição dos dados dos valores repassados às subprefeituras, classificadas por zonas, orçamento per capita (OPC), número de subprefeituras e porcentagens relativos à população é descrita na tabela 2:

Rótulos de Linha	Média OPC	Máx OPC	Mín OPC	Desvio Padrão	Nº de Subprefeituras	% População	% Orç
Centro	165,6	165,6	165,6	0,0	1	3,82%	
Leste	119,3	158,3	83,2	23,6	13	39,59%	
Norte	102,6	114,1	89,7	9,6	5	14,47%	
Oeste	121,6	179,6	84,3	32,9	5	14,42%	
Sul	119,8	241,8	72,0	54,3	8	27,70%	
Total Geral	118,63	241,83	72,03	34,05	32,00	100,00%	

Tabela 2: Evolução dos gastos no orçamento das subprefeituras. Elaboração própria a partir de dados das LOAs (14-16)

Como se pode observar, a distribuição por zona reproduz sem grandes distorções a população da cidade. No entanto, há grandes disparidades dentro de cada zona: podemos observar que Zona Sul, que possui apenas cinco subprefeituras, é a que possui maior desvio-padrão entre todas, além do maior e menor OPC (Parelheiros e Capela do Socorro, respectivamente). A zona norte, por sua vez, possui uma distribuição equitativa dos recursos. A proposta feita pelo orçamento participativo do Rio Grande do Sul, todavia, quantificava a distribuição de maneira a privilegiar as zonas com menor condições econômicas, promovendo uma equalização da cidade. Ao fazermos uma correlação simples entre o IDH das subprefeituras (excluindo Sapopemba, não divulgada) com o OPC delas, vemos que a relação é nula. Já a correlação entre população e orçamento (0,6) comprova que a distribuição dos fundos durante a gestão Haddad leva mais em consideração a população do que a redução da desigualdade entre subprefeituras.

Assim como o governo Haddad investiu mais do que os governos anteriores em descentralização também incentivou diferentes formas de participação. Criou o Conselho da Cidade, em 2013, constituído por 136 membros da sociedade civil e da administração pública municipal com grande capacidade de mobilização com a intenção de acompanhar as políticas públicas paulistanas e ajudar a sua implementação. Os campos de atuação dos membros variam entre o meio acadêmico, a sociedade civil empresarial e política, a esfera midiática, a política representativa e as organizações religiosas. Apesar de a criação deste conselho ter sido recebida com euforia, um participante do conselho, Renato Sérgio de Lima, garante que as reuniões da cidade ocorrem de modo apenas a validar as decisões tomadas, raramente possuindo caráter consultivo.

No entanto, a participação popular incentivada pelo governo Haddad possui um foco inédito na esfera paulistana pautando-se em planos plurianuais, o que desestimularia o caráter periódico das consultas ao nível municipal e internalizá-las-ia para dentro das subprefeituras, tendo em vista as eleições à nível local já citadas. Para ajudá-lo na tarefa de projetar metas à médio e longo prazo, o prefeito criou o CPOP (Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo). A composição dos 106 membros do conselho é a seguinte: 64 membros eleitos pelas subprefeituras (dois de

cada); 27 representantes oriundos de Conselhos temáticos (cinco do Conselho da Cidade de São Paulo e o resto de áreas diversas, como turismo, saúde, educação, igualdade racial, povos indígenas, etc.); treze representantes de diversas áreas do poder público municipal e dois oriundos da sociedade civil, representando mulheres e imigrantes.

A medida mais recente do prefeito foi a proposta de eleição dos subprefeitos pela população. A proposta feita por Haddad consiste em coincidir as eleições deste cargo com as municipais. Qualquer residente da área da subprefeitura, maior de 18 anos e filiado a um partido político poderia ser eleito por meio de voto facultativo. A proposta, similar ao que almejava Marta Suplicy originalmente, enfrenta desconfiança de vereadores tanto da base aliada como da oposição. Em um mapeamento feito pelo jornal Estado de São Paulo, somente 10 dos 55 vereadores viam a proposta tal como está com bons olhos. Concomitantemente, juristas discutem a legalidade do projeto de lei, argumentando que a Constituição garante que as posições submunicipais são de livre indicação pelo prefeito (Estado de São Paulo, 2016).

7.4 – Bases jurídicas dos Conselhos Participativos Municipais

Os conselhos de bairro são regulados pelo decreto N° 56.208, de 30 de junho de 2015, ratificado pelo prefeito Fernando Haddad. Segundo esta lei, os conselhos participativos municipais são obrigatórios dentro das subprefeituras e são entendidos como organismos autônomos da sociedade civil funcionando dentro destas esferas, de maneira a abrir o poder público a população para que esta exerça o seguinte caráter duplo: fiscalizar os órgãos e os representantes públicos da área; e consolidar a abertura de um canal para a informar as “demandas, necessidades e prioridades”. Em termos de seus princípios, o decreto determina, em seu artigo terceiro, que os Conselhos Participativos Municipais devem promover a “defesa da elevação do padrão de qualidade de vida”, do desenvolvimento urbano, econômico e social, a participação popular dentro das premissas democráticas, a não sobreposição entre os outros conselhos e a criação de transparência, tanto do conselho como por parte da subprefeitura.

Já as atribuições dos CPM são, em linhas gerais, canalizar as funções exercidas por outros órgãos de conselho, sem sobrepô-los, participar de políticas públicas de âmbito local nos estágios de planejamento, execução e monitoramento e manter uma relação estreita com a subprefeitura. De tais atribuições, é possível inferir que os

conselhos são dependentes de ações por parte da subprefeitura para exercer sua função de controle e de participação dentro da esfera local. Caso a subprefeitura seja realmente desprovida de poder ou de capacidade de atender às demandas locais, cabendo-lhe somente as mesmas funções que eram atribuídas às antigas Administrações Regionais de zeladoria e execução das obras públicas, o conselho terá pouco ou nenhum espaço real de participação. É preciso que haja demandas efetivas por parte da população para que o Conselho seja um espaço real de deliberação e participação popular. Outra interpretação legal estabelece que os conselhos sejam um instrumento da população e da sociedade civil para construir elos institucionais com os Executivos locais (subprefeituras) e municipais (Secretarias), além de facilitar sua demanda perante o Legislativo municipal (vereadores e câmara).

O voto é facultativo, podendo um eleitor votar somente em até cinco conselheiros e somente na área na qual reside. Qualquer pessoa com mais de 16 anos pode ser eleita para os conselhos locais desde que, com um comprovante de residência, demonstre que habite na área sobre jurisdição daquela subprefeitura. Cada candidato pode concorrer à somente um conselho e cada votante pode votar em até cinco candidatos distintos na mesma eleição. O mandato dos conselheiros é de dois anos, a serem assumidos no mês de janeiro do ano posterior às eleições. Até agora houve apenas dois processos eleitorais, o primeiro em dezembro de 2013 e o último dois anos mais tarde. A maneira como se deu a votação e a escolha de seus representantes nas áreas estudadas será mencionada no decorrer do texto.

Visando uma maior representatividade de grupos tradicionalmente excluídos da política, o conselho dispõe de artifícios para garantir a representação de mulheres e grupos imigrantes, o primeiro estabelecendo um mínimo de 50% de representação feminina e a taxa de estrangeiros variando conforme a porcentagem de nascidos fora do Brasil residentes no bairro. Os votos são proporcionais às populações dos distritos, o que garante certa proporcionalidade entre áreas, mas como explicarei mais tarde, não entre bairros. Os 50% de participação feminina são acertados em termos dos distritos, o que pode gerar distorções em casos de distritos com número ímpares, enquanto as vagas ao conselho de imigrantes são referentes a área inteira da subprefeitura. Subprefeituras que possuem uma taxa de imigrantes menor do que 3% recebe somente 1 membro estrangeiro, dois para uma taxa de 3-4% - caso das subprefeituras da Vila Mariana, Vila

Maria/Vila Guilherme, Mooca e Pinheiros - e três para as subprefeituras com mais de 4% da sua população composta por imigrantes – somente uma, a subprefeitura da Sé.

8 - Classificação do papel dos conselhos na cidade de São Paulo

As experiências dos conselhos participativos que ocorrem em São Paulo estão diretamente ligadas com a experiência de práticas existentes no Brasil desde a década de 80, conforme já mencionado anteriormente no capítulo 6. Entretanto, o fenômeno não é algo característico nem do país nem do continente latino-americano, sendo possível descrevê-lo e classificá-lo a luz de teorias democráticas que diferenciam a função e o funcionamento destes conselhos. Para aplicar estas regras gerais a luz da prática paulistana, me pautarei em um conceito articulado por Fung (2004), o de “minipúblicos”, e em suas classificações para definir melhor os casos estudados de Sapopemba e Pinheiros.

A experiência da democracia direta se torna proporcionalmente mais difícil conforme o número de participantes incluídos. O conceito de minipúblicos se mostra como alternativa, sendo definido como uma amostra representativa da população que idealmente reproduziria a opinião geral. Para o pleno funcionamento do minipúblicos é necessário superar obstáculos tanto em relação à proporcionalidade quanto em torno do próprio funcionamento da prática. Em linhas gerais, diversos autores (Bebbington, Delamaza e Villar, 2008) (Souki, 2008) indicam que experiências participativas tendem a ser mais frequentadas por classes altas da população e, portanto, seu público é assimétrico com o todo a ser representado. Embora algumas temáticas possuam tendências reversas, notoriamente moradia e segurança pública, assegurar a representação socioeconômica da população é essencial para o minipúblico realmente ser uma amostra estatística fidedigna. Derivado deste problema também é o desconforto das classes mais baixas em um processo de argumentação com pessoas com maiores condições econômicas. Para a construção de um consenso geral é preciso que todos estejam em um nível de igualdade e possam livremente expressar sua opinião. Uma terceira problemática para a construção de um consenso que realmente dialogue com o problema original é a noção de que todos os participantes devam estar bem informados sobre o assunto, de modo que as suas opiniões futuras divirjam somente como reflexo de suas individualidades e ideologias e não por conta de informações contraditórias ou incompletas.

A partir destes parâmetros, Fung (2004) propõe os seguintes aspectos a serem respondidos e considerados para melhor classificar uma experiência participativa: A) A concepção e o tipo do minipúblico; B) Quem?; C) O quê? (referindo-se ao tema da

participação); D) Como?; E) Quando? F)Por quê? G) Empoderamento H) Monitoramento.

A consideração “A concepção e o tipo do minipúblico” relaciona-se com que papel o Estado quer garantir aos conselhos formados e qual o poder efetivo que as CPM têm em relação à tomada de decisões feitas por políticos e pela administração pública local. O modelo adotado é categorizado como um modelo de governança democrática participativa, na qual o cidadão tem a função de moldar e influenciar as políticas públicas locais, em contraposição a aspectos consultivos ou participativos intermitentes. A proposta do governo Haddad para as subprefeituras e seus conselhos se relaciona com as leis prévias de maneira estreita na proposta original na LOM municipal e de maneira paliativa frente a proposta pautada na descentralização de secretarias proposta pela ex-prefeita Marta Suplicy. O pouco tempo de maturação dos conselhos - insuficientes por ora em criar uma cultura de participação cidadã arraigada por todo o município - transformam o futuro dos conselhos participativos e as funções garantidas a ele pelo Estado em uma incógnita a ser respondida pelo tempo, a depender de se os prefeitos futuros garantirão autonomia aos conselhos e o quanto a população reagirá para mantê-los em caso de enfraquecimento destas estruturas.

A resposta à pergunta “B) Quem?” difere drasticamente de outras experiências participativas por conta da natureza dos conselhos: mesmo que cidadãos alheios à prática possam comparecer e deliberar em reuniões gerais, o compromisso primário com esta forma de deliberação é dado ao conselheiro e, portanto, os CPM encontram-se em um estágio duplo que lhes confere aspectos participativos e representativos. Ao mesmo tempo, se predispor ao pleito público indica de que os conselhos não são realizados por um minipúblico, já que a maioria dos cidadãos não concorreu às eleições e, logo, os conselheiros não são uma mostra estatística representativa do todo populacional. Como consequência, se os conselhos participativos desejam ser de fato representativos da vontade popular é necessário incentivar maneiras de manter comunicação estreita com a população e garantir que as estruturas sejam de fato frequentadas - não se tornando uma forma instância de democracia representativa com menos poder do que a Câmara municipal -, além de apresentar-se como um desafio. Dito isso, o modelo de votos de São Paulo, que será explicado posteriormente, é feito de maneira facultativa e ainda conta com baixa participação popular. A participação por meio dos votos em ambas as

subprefeituras diminuiu drasticamente das eleições de 2013 para a de 2015, por motivos que serão aprofundados.

Contestar ao terceiro questionamento “O quê?”, relacionado com a temática da participação e o escopo de sua deliberação, parece ser uma resposta difícil e uma dúvida latente até mesmo entre os próprios conselheiros. O artigo 4º do decreto municipal Nº 56.208 determina as funções dos CPM como, em linhas gerais, a colaboração com outros fóruns e com a Secretaria das Relações Governamentais, o zelo pelo interesse público local, o monitoramento da execução orçamentárias das obras locais e do plano de metas, a colaboração com o executivo para ensejar a participação popular e a comunicação com os órgãos gestores locais para a manutenção e sua melhoria. Portanto, o corpo jurídico da lei determina atribuições gerais de *accountability* por parte do executivo municipal e local e a atuação por parte dos conselhos afim de provocar uma melhoria do desenvolvimento humano local, como determinado no artigo 3 § primeiro da mesma lei. O escopo mal definido gera problemas dentro dos conselhos de como atuar e proceder para este fim, sobretudo quando a própria população não participa sistemicamente em colaboração com os CPM. Uma forma encontrada pelos conselhos de ambas as subprefeituras para minorar este dilema é atribuir temáticas específicas para distintos conselheiros afim de aprofundar o conhecimento por parte dos eleitos em áreas e poder ensejar maior participação deste campo dentro da estrutura dos conselhos. Tais temáticas, ainda em estado de implementação, serão melhor abordadas no capítulo 9, na seção 5.

A quarta questão levantada por Fung (2004) é a maneira escolhida pelos conselhos de conduzir as suas reuniões e seu método de decisão, ou, mais sucintamente, “Como?”. Ambos os CPM funcionam com uma estrutura interna similar na qual todos os conselheiros são iguais em teoria e as decisões são tomadas por consenso ou votação após uma discussão. A única função distinta entre os conselheiros é a do coordenador, responsável por traçar o elo entre o CPM e a subprefeitura e, em caso de empate após a ausência de consenso, o voto decisório. Vale ressaltar que, apesar da relação estreita entre os conselhos e os órgãos descentralizados, as estruturas participativas funcionam de maneira autônoma. A questão clássica abordada pela literatura especializada da igualdade do lugar de fala, atentando para possíveis desequilíbrio entre os interlocutores, é minorada nos conselhos participativos de Sapopemba e Pinheiros pela periodicidade dos encontros. Na dinâmica na qual estão inseridos, os conselheiros são

eleitos, se conhecem, frequentemente estabelecem uma relação cordial e raramente enfrentam embates competitivos com seus pares, o que gera uma situação de maior conforto e dinamismo no debate em comparação com audiências maiores. Outra questão inerente ao processo de funcionamento das reuniões é o papel de construção de cultura cidadã existente. As estruturas de concertação podem remodelar a relação do cidadão com o poder público e com o espaço local, aprofundando seus conhecimentos em relação aos seus direitos e a como consegui-los.

As reuniões do conselho ocorrem uma vez mensalmente nos prédios das subprefeituras, normalmente em uma data móvel pré-definida em certo período (a última terça-feira do mês, por exemplo). A cada reunião são feitas atas com as pessoas que compareceram e os assuntos debatidos pelo CPM. O conselho de Pinheiros disponibiliza estas atas em seu blog próprio, enquanto a de Sapopemba o faz por meio do site da subprefeitura. No entanto, nenhum dos dois conselhos o faz assiduamente, sendo as últimas publicações dos primeiros meses do ano de 2016.

A força real dos conselhos participativos é definida nas últimas três perguntas da classificação proposta por Fung. Em relação à pergunta “Por quê? ”, o autor faz a distinção entre públicos “frios”, definidos como aqueles que possuem pouco a apostar e que seriam mais propensos a deliberar ouvindo todos os lados da questão, e os “quentes”, públicos inseridos diretamente na temática e para os quais o resultado da deliberação tem impacto direto em suas vidas. Por se tratar de membros eleitos, os conselheiros oscilam entre ambos. A orientação comunitária, o perfil oriundo da sociedade civil e a ausência de certos aparatos governamentais na região provocam com que as decisões em Sapopemba tenham mais a ganhar do que as ocorridas em Pinheiros. Por sua vez, esta última possui um perfil de planejamento à longo-prazo e de transformação do tecido urbano (por meio da construção de ciclovias, parques e de propostas inovadoras, como hortas comunitárias) que não é presente na subprefeitura periférica.

O empoderamento e o monitoramento são aspectos nevrálgicos para o sucesso ou não dos conselhos participativos na metrópole paulista. Tratarei de ambos juntos por conta do modelo de atuação existentes nos bairros. Em teoria, o empoderamento é marcado pela capacidade dos minipúblicos de pressionar a administração pública e os tomadores de decisão com base em demandas legítimas. Já o monitoramento para os CPM paulistas tem um aspecto importante de *accountability* e de acompanhamento

sistemático das políticas públicas exercidas no território da subprefeitura. Em ambos os casos são necessárias as criações de canais institucionais fortes com os tomadores de decisão, de modo que eles sintam que devam se reportar ou ouvir a voz do bairro. A atuação do conselho de Sapopemba é forte em ambos os casos. Muitos conselheiros trabalham em organizações da sociedade civil especializadas e conciliam a sua expertise na área com a atuação dentro dos conselhos. Tal fusão lhes permite conhecer janelas de oportunidades, como editais programados ou emendas parlamentares “disponíveis” e atuar em conjunto com tomadores de decisão para a implementação de melhorias na área. O processo político também é facilitado por conta da conexão local existente entre os conselheiros com parentes de vereadores ou até mesmo os próprios membros do Legislativo, moradores da área.

Esta análise promovida em linhas gerais é insuficiente para lidar com os aspectos específicos das subprefeituras e como eles se distinguem. Para a continuidade do trabalho, é necessária uma contextualização dos bairros e de suas particularidades antes de dialogar com as ações feitas nas subprefeituras e conselhos locais. As informações presentes neste capítulo estão sumarizadas sistematicamente na tabela 3, afim de relacionar o seu conteúdo posteriormente com as atuações nas subprefeituras.

Questionamento de Fung	Resposta dos COM
Concepção do minipúblico	Governança Democrática Participativa
Quem?	Votação facultativa
O quê?	Assunto público local
Como?	Construção de consensos após deliberação coletiva
Quando?	Uma vez por mês
Por quê?	Accountability; Institucionalizar as demandas da população; Levar as propostas para o poder público
Empoderamento	Influência depende da articulação
Monitoramento	Necessidade da criação de um sistema de metas

Tabela 3– Elaboração própria a partir dos questionamentos de Fung (2004)

9 - Pinheiros E Sapopemba

9.1 - Bairros

A subprefeitura de Pinheiros é composta por quatro distritos – Pinheiros, Alto de Pinheiros, Itaim Bibi e Jardim Paulista -, totalizando uma área de 31,7 km² e aproximadamente 257 mil habitantes. A região localizada na área centro-sul da cidade possui o maior IDH entre todas as subprefeituras paulistanas – 0,958, acima do patamar norueguês – e, paralelamente, a maior renda per capita da cidade de São Paulo. A importância dos bairros deriva de uma expansão histórica do centro da cidade no começo do século XX para áreas antes tomadas por chácaras ou inabitáveis pelas cheias do Rio Pinheiros. Os distritos de Alto de Pinheiros e Jardim Paulista foram planejados pela Cia. City, companhia inglesa de planejamento urbano que já havia implementado em Londres a construção de bairros cidade-jardins. A planificação resultou em áreas de perfil residencial preponderante com uma alta concentração de espaços verdes, pouca presença de trânsito e com taxas de verticalização abaixo das áreas centrais da cidade. Pinheiros e Itaim Bibi são áreas mais verticalizadas, contando com estabelecimentos comerciais e financeiros importantes, especialmente ao redor de avenidas arteriais. A região conta com duas estações de metrô completamente dentro de seu território, além da Linha Esmeralda da CPTM e da Linha Verde do metrô em áreas que margeiam a delimitação geográfica da subprefeitura.

A subprefeitura de Sapopemba é composta por um único distrito, homônimo, e foi criada oficialmente somente em 2015, com o desmembramento do território anteriormente pertencente a subprefeitura da Vila Prudente. Anteriormente, a mais nova das estruturas de descentralização da cidade de São Paulo funcionava, desde 2013, em um anexo da subprefeitura da qual se emancipou, o que já lhe conferia autonomia. Anteriormente um bairro rural de imigrantes italianos e portugueses, Sapopemba sofreu um processo de crescimento vertiginoso durante os anos 50-60, totalizando atualmente aproximadamente 284 mil pessoas em um espaço de 13,4 km². A ocupação da área deveu-se a pressão por parte do mercado imobiliário durante estes anos em São Paulo, que puxou parte da população para áreas periféricas anteriormente rurais e com parca infraestrutura. A ausência de planejamento na criação do bairro reverberou-se em uma parca infraestrutura pública e na criação de favelas com uso de ocupação irregular do solo, o que prejudicou obras viárias locais destinadas a melhorar o tráfego de pessoas

(Nereu Amaral). A região atualmente possui mais de 50 assentamentos subnormais, com condições precárias de saneamento básico, educação e saúde.

As diferenças entre os cinco distritos citados se reverberam na atual lei de zoneamento do município de São Paulo. A região de Alto Pinheiros é majoritariamente de Zona Exclusivamente Residencial (ZER) e a atuação por parte de associações de bairro foi fundamental para a manutenção do uso atual de solo. O distrito do Jardim Paulista foi mapeado como Zona de Estruturação Urbana (ZEU). Os distritos de Pinheiros e Itaim Bibi são mais heterogêneos, divididos entre áreas marcadas como ZERs, ZEUs, de Zona Mista (ZM) e de Zona Centralidade (ZC). Já o distrito de Sapopemba é dividido entre áreas consideradas Zonas Mistadas, ZEUs e Zonas de Interesse Social – I, que, de acordo com a definição da lei, é a classificação utilizada para demarcar áreas de favelas que necessitam de intervenção urbanística e de políticas públicas. Ao adotar este zoneamento, a prefeitura se compromete a dotar tal área de uma maior oferta de políticas públicas e de regularizar o terreno, eixo central das ações tomadas pelos movimentos sociais e pelos atores participativos da região.

9.2 – Sapopemba

9.2.1 – Associações locais autônomas na região

Sapopemba é uma área composta por 52 bairros distintos, vários deles de característica de favela. Segundo o dr. Clóvis Arruda, morador local, as associações de moradores e amigos do bairro tiveram especial força durante o período que se estendeu entre as décadas de 80 para a cobrança por infraestrutura – água, luz, energia elétrica. Estas organizações, atualmente frequentadas por comerciantes, foram perdendo quórum em prol de reuniões temáticas focadas principalmente na área de segurança pública e luta por moradia, visando pressionar a prefeitura para o melhor atendimento da região como um todo. A pressão destas associações pelo desmembramento da área da subprefeitura de Pinheiros visando criar uma estrutura local que permitisse uma proximidade física e institucional com os moradores foi fundamental para a criação desta nova subprefeitura, mais homogênea e atenta às questões presentes em uma localidade menor.

Algumas associações de bairro lutam por causas específicas, como o bairro da Fazenda da Juta e sua militância em prol da regularização da moradia da região. Neste caso, a associação de moradores locais lida diretamente com a Secretaria de Habitação da prefeitura, utilizando a subprefeitura de Sapopemba como um canal para tal comunicação e mantém o CPM como um colaborador próximo. A articulação de movimentos populares sociais rendeu frutos no campo da moradia no mês de junho de 2016. O bairro Fazenda da Juta tem uma história traçada pela pressão imobiliária, levando famílias a saírem do centro durante a década de 70 e alocarem-se em uma antiga fazenda em uma área rural, divisa com Santo André. O caseiro da propriedade vendia lotes do terreno, o que iludiu os futuros moradores da área a acharem que ganhariam uma apólice do terreno. Após anos de organizações dos moradores originais e de um novo fluxo durante a década de 80, resistindo perante à violência policial. Após décadas de pressão popular e de diálogo com a prefeitura, as associações do bairro lograram a regularização de propriedades nas quais moram 5 mil famílias. Os êxitos foram frutos colhidos pelos conselhos de moradia, pelos moradores da Fazenda da Juta e pelo próprio CPM local, os três se articulando para estabelecer diálogos com o atual Secretário de Habitação Municipal, João Whitaker, para a regularização fundiária.

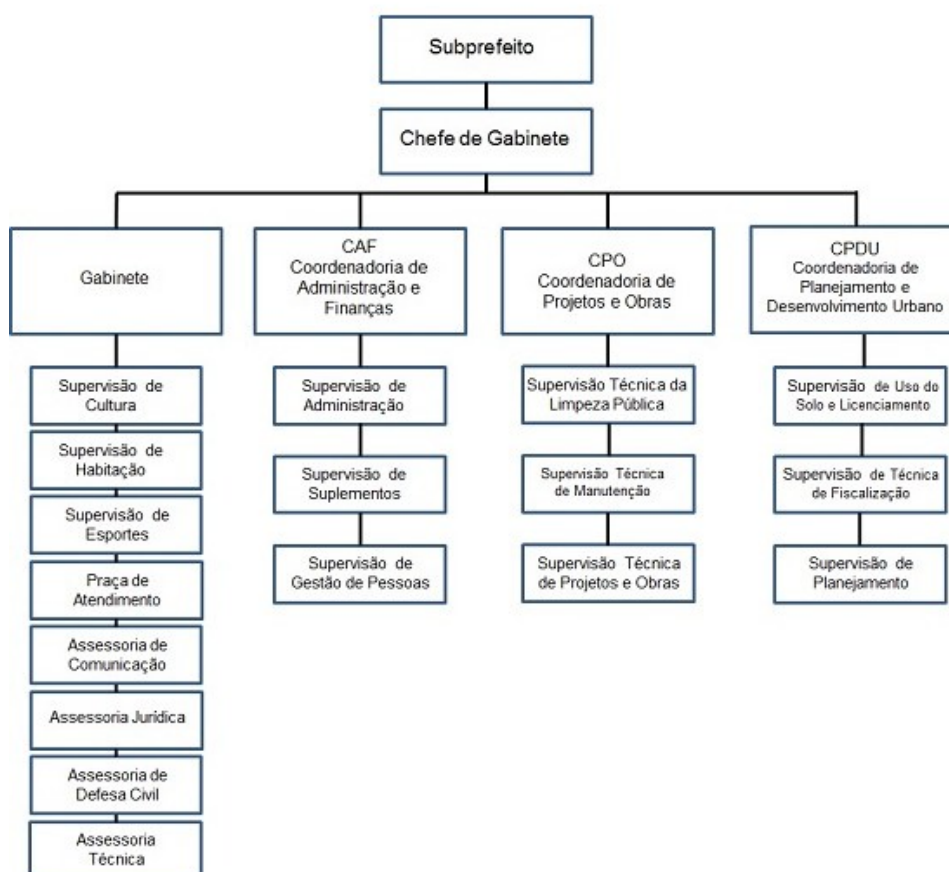
Tal qual a questão da moradia, a segurança pública também tem um papel vital para a comunidade. O maior conselho local, afora do CPM, é o CONSEG, responsável pela segurança pública, que reúne empresários e moradores locais. O conselho tem o papel de canalizar as demandas da população para maior policiamento da região. A ação da prefeitura e de seu órgão descentralizados funcionam de maneira dupla na região, diretamente e indiretamente. O desmembramento da subprefeitura na região possibilitou a criação de uma nova Inspetoria de Guarda Civil Municipal (GCM), possibilitando que um número igual de policiais (90) antes responsáveis pela área da subprefeitura da Vila Prudente, que englobava Sapopemba, possam ser responsáveis apenas pelos 13 km² concernentes a nova área. A prefeitura também se focou em medidas indiretas para o aumento da segurança no bairro. Um exemplo da atuação da subprefeitura foi a realização, no primeiro semestre deste ano, da troca de 97% das lâmpadas da região por LEDs, que são mais econômicas e iluminam mais, criando também um aumento da sensação de segurança à noite.

Além dessas duas pautas, a questão da educação, saúde e saneamento básico sempre se fizeram historicamente presentes na região. A articulação de moradores locais

promoveu a chegada de políticas públicas em regiões mais afastadas, como o conjunto Theotônio Villela, do qual mencionaremos posteriormente.

9.2.2 – Subprefeitura de Sapopemba

Uma das razões para a escolha de Sapopemba para este trabalho foi avaliar como uma nova prefeitura, desvinculada do território da Vila Prudente em 2013, lidaria com as questões crescentes. Houve uma demora mais prolongada por conta da necessidade jurídica de encontrar um prédio que estivesse disponível para a compra e que possuísse sua regularização em dia, ambos fatores não tão usuais na região. Por fim, um edifício foi adquirido próximo à Avenida Sapopemba, em uma área central da subprefeitura. A estrutura da subprefeitura está descrita no organograma 1 abaixo:



Organograma 1: Organograma da subprefeitura de Sapopemba, disponibilizado no site de Relações Governamentais da prefeitura.

O cargo de subprefeito é exercido por um funcionário público da prefeitura há doze anos, Nereu Amaral, que trabalhava na CET. Mesmo não sendo morador do bairro, o subprefeito afirma que tem um estreito relacionamento com o local e, segundo a

opinião de distintos membros do conselho, é uma pessoa sensata com grande capacidade de gestão. O segundo em comando é o chefe de gabinete, Milton dos Santos. Abaixo estão o gabinete, com suas subdivisões – supervisões e assessorias, e coordenadorias responsáveis pelas áreas de administração e finanças (CAF), a de projetos e obras (CPO) e coordenadoria de planejamento e desenvolvimento urbano (CPDU). Naturalmente, pela função história e atual das subprefeituras de execução de obras, a CPO possui uma verba maior do que as outras coordenadorias e o gabinete. O investimento em infraestrutura da região passa pelas obras de manutenção, criação de centros de esporte da terceira idade, construção e reformas de bueiros e sistemas de esgoto, etc.

Como a subprefeitura de Sapopemba é nova e possui um grande contingente populacional, vários vereadores de diferentes tendências e partidos utilizaram-se de emendas parlamentárias e da nova capacidade técnica da subprefeitura para a criação de obras locais. A região possui um histórico de luta associado com a teologia da libertação para a construção de infraestrutura no local e com os sindicatos metalúrgicos da região próxima do ABC. Combinando estes dois elementos, é compreensível que o Partido dos Trabalhadores (PT) possui uma base eleitoral enraizada na região. Dos três vereadores associados com a área, dois (Paulo Fiorillo e Juliana Cardoso) são do partido do ex-presidente Lula e um (Toninho Vespoli, PSOL) saiu deste partido por diferenças ideológicas. O subprefeito, Nereu Amaral, indica a criação da subprefeitura como essencial para a canalização de obras da região: cita que em 2013, o território de Sapopemba (parte da subprefeitura da Vila Prudente) possuía uma verba de R\$ 500 mil para a execução do conjunto de ações da prefeitura na região. Em 2016, por conta do repasse de verbas provenientes do Executivo ou do Legislativo por emendas parlamentares, a subprefeitura recebe, diretamente ou indiretamente, mais de R\$ 6 milhões para a área. A maioria destes recursos, no entanto, é oriundo do Executivo: no ano de 2015 as emendas parlamentares da região totalizaram somente 350 mil, a segunda subprefeitura a receber menos por parte do Executivo (a diferença em emenda parlamentar no ano de 2015 entre a subprefeitura que menos recebe, a do Jaraguá, e a que mais recebe, Capela do Socorro, é de 36 vezes).

O aumento de verba recebida pela região de Sapopemba entre 2013 e 2016, quase doze vezes mais, além das iniciativas públicas tomadas pela subprefeitura e a criação de conselhos reportando-se à população e a um órgão descentralizado local

umentam a eficiência do poder público na área. Grande parte desta melhoria ao atendimento às demandas locais se deve também pela criação de uma estrutura paralela funcionando dentro dos próprios bairros, com maior capacidade de gestão e maior atenção às dinâmicas específicas da determinada área. A criação das subprefeituras deixa de ser meramente uma formalidade burocrática, uma desconcentração por parte da prefeitura em termos de obras ou uma estrutura passível de ser usada como um “trampolim político” para uso próprio dos vereadores e toma um caráter polissêmico para os moradores locais.

No entanto, a aproximação das estruturas descentralizadas com a população local ainda se dá de maneira frágil e intermitente, sendo necessária a construção de costumes e uma visão semântica em entender realmente o papel da subprefeitura na região e perceber a sua real influência diante o poder central, a prefeitura. As subprefeituras, no entanto, não possuem um caráter homogêneo e sua efetiva participação depende muito do diálogo com os conselhos e com os moradores locais para o real funcionamento desta esfera descentralizada. Como a própria função e relação com a população das subprefeituras depende da vontade política do prefeito em exercício, as próximas eleições e a manifestação da população para manter ou não as subprefeituras e os conselhos como espaços participativos serão determinantes para o andamento futuro da descentralização da cidade de São Paulo e da presença da população na política, mesmo que fora dos holofotes.

9.2.3 – Conselho Participativo Municipal de Sapopemba

O conselho de Sapopemba é composto por 29 membros, do qual um necessariamente é estrangeiro. Por ser distrito único, o CPM não possui divisões entre bairros da região, o que proporciona uma desproporcionalidade entre bairros com maior tradição de mobilização social e os que possuem menos. As reuniões ocorrem a cada mês e contam com a presença de somente uma parcela dos conselheiros eleitos, visto que muitos abandonam ou perdem interesse de suas funções. Os conselheiros da região são oriundos de diversas áreas do terceiro setor, desde pastorais até ONGs atuantes em áreas específicas, e, por consequência desta atuação, possuem certa expertise provenientes de seu campo profissional. Portanto, para os conselheiros de Sapopemba, já conhecendo a área, é mais fácil mapear atores que possam lograr o estabelecimento de políticas públicas regionais e estar cientes de prazos e editais para a criação de novas

estruturas. O conselho local possui a particularidade de, em suas duas eleições, ter um nível acima do requerido de participação feminina. Segundo duas conselheiras, Fátima Aparecida Ferrari e Maria José Conceição, tal fenômeno se deve ao fato de que mais mulheres ocupam espaços dentro da sociedade civil local e estão mais relacionadas com movimentos sociais. Apesar de os números femininos no conselho não serem tão maiores (o CPM local possui 54% de mulheres), ao verificar as atas das reuniões é possível comprovar a assiduidade maior das conselheiras.

Em termos práticos e valendo-se de um exemplo, os conselheiros de Sapopemba souberam, a partir de sua atuação no campo de saúde, que estava-se cogitando a abertura do processo de Unidades Básicas de Saúde na cidade de São Paulo. Conhecendo os gestores responsáveis pelo processo e aproveitando-se de uma estreita relação com os vereadores que possuem sua base eleitoral na área (Juliana Cardoso e Paulo Fiorilo, do PT; e Toninho Vespoli, do PSOL), os conselheiros foram capazes de pressionar os membros do legislativo para obter emendas parlamentares, criaram um plano de ação para a implementação das UBS na área e lograram a abertura de duas unidades em áreas necessárias, como no Conjunto Habitacional Teotônio Villela e na Vila Primavera. A relação dos políticos com as áreas é intensa porque, além de parte deles serem oriundos da região (a vereadora Juliana Cardoso, por exemplo, teve seu pai assassinado no Teotônio Villela) e alguns ainda morarem no bairro, possuem familiares residentes na área que auxiliam na percepção do vereador sobre sua área. Estes laços estreitos entre a política, o conselho local e a sociedade civil facilitam a dinâmica das políticas públicas.

O costume das reuniões por detrás dos conselhos também conforme o conselho vai se construindo e definindo práticas internas. As primeiras eleições foram dadas em grandes condições de desconhecimento do papel de um conselheiro, ilustrada na frase do subprefeito de Sapopemba Nereu Amaral, “muita gente concorreu nas primeiras eleições porque acharam que iam virar [algo no estilo de um] vereador”. Quando alguns eleitos tomaram conhecimento das atribuições e funções do conselho e de seu papel como conselheiro, houve desistência por meio do não comparecimento às reuniões. Nestes casos, o CPM localiza os seus membros ausentes e tenta comunica-los para averiguar se eles ainda estariam interessados em cumprir com as suas obrigações. Em caso negativo, o conselheiro é desligado e dá lugar no CPM a um suplente, escolhido pelo voto e pela proporcionalidade entre gêneros.

9.3 – Pinheiros

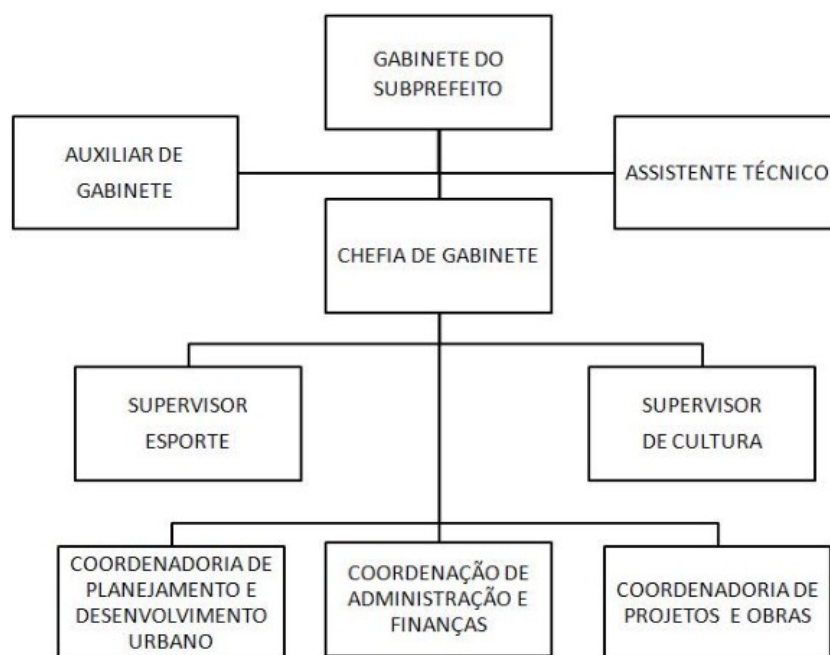
9.3.1 – Associações

O território da subprefeitura de Pinheiros conta com distintas associações que variam de entidades de amigos de bairro, como a Sociedade Amigos do Alto de Pinheiros (SAAP) a ONGs locais. No território da subprefeitura, associações como a SAAP e a SAIB (Sociedade Amigos do Itaim Bibi) permanecem com certa força e são canais importantes de demandas de moradores, normalmente reagindo à calçadas e ruas em mal estado ou a estabelecimentos muito ruidosos valendo-se da lei do PSIU. Em um plano mais macro, a SAAP, por exemplo, teve papel fundamental para a manutenção do bairro de Alto de Pinheiros como Zona Exclusivamente Residencial (ZER) na Lei de Zoneamento da cidade. Além das associações de bairro, o site ONGs Brasil contabiliza 180 organizações do terceiro setor na região, que podem variar de instituições de caridade religiosas a empresas sociais. Todavia, a atuação destas organizações não se encontra no território e possui uma relação pouco explorada com o CPM local. De fato, segundo Leonardo Coutinho, conselheiro local “as bases comunitárias [na região] e as relações do CPM com organizações do terceiro setor são, infelizmente, minúsculas, o que dificulta a atuação participativa”.

Em adição ao CPM, a subprefeitura conta com mais quatro conselhos, referentes ao apoio à: i) terceira idade – o Fórum do Idoso, de caráter participativo; ii) Saúde, deliberativo; iii) o conselho de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, o CADES, de teor consultivo; iv) e o Conseg, preocupado com a segurança pública e de caráter também participativo. O que recebe maior demanda por parte da população e possui relações amplas com o CPM é o CADES (Conselho Conselho do Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura da Paz), responsável pelas áreas verdes locais e por articulações com outros grupos na ocupação do território, como skatistas, ciclistas, artistas de teatro ou de circo itinerante. Uma temática importante para o CADES e transplantada para a CPM é o pensar futuro do território em termos de mobilidade urbana e paisagismo. O plantio de árvores em praças públicas, como o Largo da Batata, ou discussões sobre transporte público na Marginal Pinheiros são temáticas importantes para a projeção futura do território.

9.3.2 - Subprefeitura

A estruturação da subprefeitura de Pinheiros pode ser encontrada no organograma 2 abaixo. Podemos constatar que, abaixo do gabinete do subprefeito, há os cargos de auxiliar de gabinete, assistente técnico e o de chefia de gabinete. O responsável pelo diálogo entre a estrutura da subprefeitura e os conselhos participativos descritos é o supervisor de cultura, determinante para estabelecer a ponte necessária entre as duas instituições. A estrutura vigente é herdada do antigo subprefeito, Ângelo Filardo Junior, que garantia um grau de autonomia importante para o funcionamento dos cinco conselhos supracitados. A nova subprefeita, Harmi Takiya, exerce a função desde 2015. Geóloga de formação e funcionária pública de carreira, Harmi traz um perfil técnico a subprefeitura e é descrita como uma pessoa extremamente capacitada para a função. Segundo os conselheiros, após certa dificuldade inicial de compreender o real papel do CPM dentro da subprefeitura, a subprefeita trabalha em bons termos com o conselho.



Organograma 2 – Organograma da subprefeitura de Pinheiros, disponibilizado no site da Secretaria de Relações Governamentais

As três coordenadorias mostradas acima têm conexões externas com diferentes conselhos: enquanto a coordenadoria de planejamento e desenvolvimento urbano dialoga somente com as associações de bairro (da qual a mais forte é a SAAP), a referente à administração e finanças atinge certo grau de transparência com a prestação

de contas – gerando *accountability* – e a coordenadoria de projetos e obras dialoga com o Conselho Participativo Municipal e o já mencionado CADES.

9.3.3 – Conselho Participativo de Pinheiros

O CPM de Pinheiros possui 32 membros, dos quais cinco representam o distrito de Alto de Pinheiros, nove do Itaim Bibi, nove do Jardim Paulista, sete são conselheiros eleitos por Pinheiros e dois são estrangeiros. A proporção é conforme a distribuição populacional dos distritos. A principal atividade do CPM de Pinheiros é a ocupação do espaço público e sua gestão. Atividades culturais como o carnaval que ocorre na Vila Madalena, a gestão de shows e peças no Largo da Batata, são realizadas na área da subprefeitura, mas contam com pouco envolvimento do órgão diretamente. Aprofundando-se em um dos principais exemplos, a iniciativa começou em 2011, após duas técnicas em agroecologia perceberem que um grande número de pessoas interessadas em desenvolver plantações urbanas morava nos arredores da Praça das Corujas, localizada na Vila Beatriz. Após apoio, as técnicas encontraram em Madalena Buzzo, conselheira do CPM e do CADES, a ajuda necessária para viabilizar e dialogar com a subprefeitura a realização da horta. Como ainda não haviam precedentes jurídicos municipais para essa experiência, o então subprefeito Coronel Sérgio Teixeira indicou que se houvesse complicações de qualquer tipo, a horta seria tapada por caminhões da subprefeitura. Até hoje, já foram plantadas 37 espécies de vegetais na região com o apoio e fortalecimento da comunidade local.

Porém, no geral a apropriação do território para fins de lazer gera situações de entrave entre o conselho e a subprefeitura, no qual a maior mobilização por parte dos cidadãos e/ou das associações do bairro são vinculadas às leis do PSIU e ao uso indevido dos espaços públicos, como o consumo de drogas e álcool na Praça do Pôr do Sol. Um exemplo do atrito criado pelo embate entre as atividades culturais locais e o cotidiano dos moradores foi a demissão do ex-prefeito Ângelo Filardo após uma planificação mal executada relativa ao carnaval na região da Vila Madalena.

De maneira interessante, a relação do CPM com o legislativo municipal não se dá por meio da territorialidade e sim por campo de atuação. Embora vários vereadores possuam sua base política na região, como Andrea Matarazzo (PSD) e Noemi Nonato (PROS), a emenda parlamentar que foi recebida pelo CPM foi oriunda do vereador Gilberto Natalini (PV). O estandarte da conservação das árvores públicas a partir de

uma análise fitossanitária que impedisse as plantas de serem derrubadas necessitava de verba para a compra do maquinário adequado, um tomógrafo. A partir da pressão neste membro do legislativo, cuja bandeira passa pela pressão ambiental, o conselho logrou a obtenção deste aparelho.

Pinheiros possui uma série de dificuldades que apresentam entraves para o funcionamento pleno do conselho participativo. Primeiramente, as linhas de atuação do CPM em si e dos seus membros não estão bem definidas, o que requer uma capacidade de análise interna por parte da estrutura para ver os reais objetivos. Apesar de existir uma proposta interna de delimitar melhor o papel de cada conselheiro em um campo focal, o principal empecilho para esta atuação focal é a falta de conexão com a população que age de maneira “demandista”, pedindo somente o conserto de uma calçada ou a troca de uma lâmpada em frente à sua casa. Pela falta de articulação comunitária em torno de grandes projetos, ao conselho faltam propostas e diálogo institucional.

Concomitantemente, o conselho de Pinheiros sofre com a ausência de líderes locais para a articulação de uma relação direta entre minipúblicos potenciais e o CPM. Para contornar o problema em relação ao baixo comparecimento às reuniões centralizadas na subprefeitura, situada no Alto de Pinheiros (distante de regiões como o Brooklyn ou Moema), os conselheiros decidiram tomar a iniciativa de descentralizar as reuniões para apresentar reuniões temáticas afim de apresentar o conselho para os cidadãos nos quatro distritos. Para isso, os conselheiros organizaram e divulgaram no blog e na página do Facebook do CPM a data e o local de cada evento, tentando criar mais proximidade entre os moradores da região e o processo participativo. A primeira reunião foi abraçada por um intermediário local do Jardim Paulista. No entanto, somente doze compareceram a esta reunião. O segundo encontro, organizada no distrito de Itaim Bibi, recebeu o número ainda menor de seis participantes. A reunião no Alto de Pinheiros foi comparecida por apenas duas pessoas, ambas conselheiras do CADES, e não houve iniciativa por parte do distrito do para receber o que seria o quarto encontro.

Em contrapartida, o CPM de Pinheiros, por se tratar de um conselho presente em uma área rica da cidade em termos econômicos e de capital humano, poderia repensar o seu posicionamento dentro da estrutura de conselhos participativos da cidade. Enquanto para outras áreas, como Sapopemba, possuir um modelo participativo pautado na articulação comunitária possa render frutos, para Pinheiros tecer uma extensa

articulação com a sociedade civil local e grupos empreendedores afim de repensar a ocupação do espaço poderia ser uma melhor opção. Este novo papel, talvez até mesmo de vanguarda, poderia transformar a estruturas dos conselhos na cidade e ser uma melhor alternativa do que a manutenção de um conselho focado quase que exclusivamente em zeladoria e esvaziado de contatos com a população local desmobilizada.

9.5 – Considerações comuns às duas subprefeituras

Ao longo da pesquisa, certas necessidades, perfis e dificuldades comuns às duas subprefeituras foram encontradas que seriam melhor articuladas em uma sessão própria. Considerações sobre o processo de tomada de decisão, perfil do conselheiro e instrumentos que auxiliam um conselho mais dinâmico serão abordados nessa sessão. Uma análise do voto e a relação deste instrumento com a dinâmica dos conselhos também se faz necessária para entender o futuro dos CPM.

9.5.1 – Práticas participativas

Primeiramente, é interessante avaliar qual é o perfil dos membros do Conselho Participativo nas duas áreas. Ambas as CPM possuem seus conselheiros com a distribuição etária seja similar, preponderando pessoas de 30 a 50 anos, com alguns poucos em seus vinte e outros mais acima de 55, o perfil dos conselheiros é diametralmente distinto. Em relação ao perfil, em contraposição com o já mencionado histórico oriundo da sociedade civil de Sapopemba, o conselheiro de Pinheiros tem um papel que se dispõe mais à política: dos 32 participantes do conselho, 6 sairão candidatos a vereador nas próximas eleições municipais, por partidos tão variado como Rede, PSOL, PSDB, PT e Novo. Conversando com alguns destes candidatos, como Leonardo Coutinho e Madalena Buzzo, é possível avaliar que a proposta de renovação política que estendem como bandeira ao pleito legislativo está muito ligada com a criação de esferas participativas e com um aumento do accountability nas governanças. De fato, todos os seis candidatos indicam que uma de suas principais bandeiras na próxima eleição será a transparência do poder legislativo.

Em relação às funções, os conselhos participativos se articulam conforme o interesse principal das populações locais em políticas públicas que possam ter influência real nos problemas dos bairros. Como no caso de Sapopemba, comunidades bem articuladas com conhecimento prático de como as legislações são aprovadas e com

interesse efetivo em pressionar o governo local por melhorias são fundamentais para a efetividade do conselho. No caso de Pinheiros, por conta de sua população socioeconomicamente mais privilegiada, existe um parco sentimento de necessidade de união para pressionar o governo ou encabeçar por conta própria políticas públicas locais. Enquanto Sapopemba luta por direitos claros de moradia, segurança pública e saúde, Pinheiros se foca quase que unicamente na área de manutenção, zeladoria e das áreas verdes da cidade. Tais distinções corroboram com a hipótese inicial deste projeto de que as diferentes subprefeituras e seus conselhos são, por definição, polissêmicos e dependentes do viés e da apropriação que a população local quiser dar a ela.

A articulação histórica em torno dos interesses locais pode gerar assimetrias não representativas dentro da prática democrática participativa. Por mais que exista uma proporcionalidade legal entre os diferentes distritos nas subprefeituras de São Paulo, áreas representadas por pessoas mais ativas ou com maior *know-how* são mais representadas do que outros distritos ou bairros cujos conselheiros possuem menor capacidade de ação. Um bom exemplo desta disparidade é o Conjunto Theotônio Villela, em Sapopemba. Como a subprefeitura é formada por um distrito único, visto o pouco período de tempo desde sua emancipação da subprefeitura da Vila Prudente, não existe proporcionalidade entre os bairros representados.

Para ilustrar este processo de desigualdade de capacidade institucional, conto a história de Fátima Aparecida Ferrari, conselheira de Sapopemba atualmente. Moradora originalmente de um dos bairros mais ricos que hoje pertencem à Sapopemba, a Vila Ema, Fátima se mudou junto com seus pais, ainda criança para o conjunto habitacional Theotônio Villela, em 1982. Ao bairro faltava infraestrutura básica, como saneamento, escolas e postos de saúde que pudessem atender aos moradores locais. Iniciou-se um movimento na década de 80 por parte dos moradores para cobrar a prefeitura, organizado por padres locais adeptos da Teologia da Libertação, na construção de uma infraestrutura mínima local. A rede articulada de moradores locais, alguns, como Fátima, vivendo lá desde a inauguração do conjunto, proporcionou que o bairro tivesse uma história de luta maior e, conseqüentemente, mais *know-how* para obter as suas demandas frente à Prefeitura. No momento da articulação dos conselhos, a população, mais engajada, compareceu mais à urna do que outros bairros, segundo Fátima Conceição, e, portanto, conseguiu eleger mais representantes da região do que outros lugares. Em conjunto com a maior expertise da região, os habitantes e conselheiros

locais lograram que uma das UBS a serem construídas em Sapopemba fosse feita ali, a segunda do bairro, atendendo à demanda da população.

Uma boa prática que enseja uma linha de participação e incentiva o bom funcionamento do conselho participativo é a definição de metas palpáveis anuais a serem estipuladas e desenvolvidas pelos próprios conselheiros. Traçar diretrizes reduz a ineficiência e a falta de direcionamento naturais propícias a um conselho polissêmico, que, como indicou o conselheiro de Pinheiros, Eduardo Fidel, “não sabe muito bem o que fazer”. O conselho de Sapopemba criou três metas para o ano de 2015: a construção das duas UBS referidas, um centro de atividades para a Terceira Idade na área da Fazenda da Juta e a regularização fundiária de áreas do Pro-Morare do Teotônio Villela e da Vila Primavera. Este ano, como já mencionado, houve também um trabalho colaborativo entre a CPM de Sapopemba, a Secretaria de Habitação e a associação de moradores de Fazenda da Juta para a regularização fundiária de domicílios no bairro, lograda em julho. Para o final do ano, sabendo de futuros editais em centros de referências para o combate à violência de gênero, o conselho definiu como meta ajudar a Secretaria de Políticas para as mulheres a implementar, na área da subprefeitura, um dos nove centros de acolhida previstos.

9.5.2 – Voto

A tabela 4 evidencia as diferenças entre as duas subprefeituras e o funcionamento de seu conselho e prática eleitoral. Além da quantidade de distritos, da população e do número de conselheiros, já mencionados, a tabela evidencia as diferenças dos processos eleitoral para as eleições dos dois conselhos. As duas subprefeituras possuem representatividade similares, tanto em número de conselheiros por 100 mil habitantes como por km² - relevante em termos de descentralização e de disponibilidade do vereador.

Subprefeituras	Pinheiros	Sapopemba
Número de distritos	4	1
População	257000	284000
Número de conselheiros	30+2	28+1
Conselheiros por 100 mil habitantes	10,2	12,5
Conselheiros por km ²	0,99	1,09

Proporção de mulheres	47%	57%
Principais tópicos	Cultura; Meio ambiente; Infra-estrutura;	Moradia; Saúde; Segurança Pública
Votos (2013)	3916	10573
Renovação do conselho	87,5%	64%
Votos (2015)	1833	5575
Participação (2015)	0,7%	2,2%
Varição (2013-2015)	-53,2%	-47,3%

Tabela 4 – elaboração própria a partir de dados provenientes do Diário Oficial (2015), do IBGE, da Prefeitura e entrevistas de campo.

O perfil do voto e seu decréscimo superlativo são aspectos dignos de análise, assim como a renovação do conselho. A brusca queda de 47,3% em Sapopemba e 53,2% em Pinheiros dos votos dados aos conselheiros eleitos poderia ser explicada de distintas maneiras, dentre elas a dispersão da votação em outros candidatos e a crescente falta de interesse pelo conselho. Diversos conselheiros de ambas as regiões (Buzzo, Conceição, Ferrari, 2016), além do subprefeito de Sapopemba (Amaral, 2016), parecem concordar que a diminuição do número de votos foi resultado da maior consciência por parte da população do que faz o conselho participativo. Muitos tentaram ou até mesmo se elegeram na primeira candidatura pensando que exerceriam uma função mais similar à de vereador, segundo o subprefeito Nereu Amaral.

Dado que corrobora com a opinião do administrador é a de renovação dos membros dos conselhos, chegando a impressionantes 87,5% na região de Pinheiros. Relatos de desistência ou não comparecimento de conselheiros são frequentes nos CPM e normas internas são traçadas em caso de excessivas faltas não avisadas. A estrutura da votação prioriza líderes comunitárias e/ou pessoas engajadas com a proposta do conselho, por meio da auto-seleção voluntária pautada no interesse e na quantidade de votos capazes de angariar. O modelo de não remuneração e somente um único mandato para a reeleição podem estimular que, se a afirmação da função dos conselhos ocorrer, uma quantidade maior de pessoas realmente interessadas possam participar de tais estruturas. Concomitantemente, é necessário que haja um processo de renovação dos conselhos frequente no qual os membros provenientes da gestão passada tutelem os

recém-chegados. A inexperiência e a falta de know-how foram grandes obstáculos para o pleno funcionamento do conselho, segundo Fátima Aparecida Ferrari. A construção de uma cultura democrática que dialogue com o conselho tende a mitigar essas falhas ao longo do tempo.

10 - Conclusão

Conforme as próximas eleições municipais vão se aproximando, visões da cidade de São Paulo e de sua descentralização serão colocadas de maneiras distintas à esfera pública. A significação da estrutura vigente das subprefeituras dependerá do próximo prefeito por conta da baixa institucionalidade ainda por parte dos conselhos e de como eles se relacionam de maneira distintas com as subprefeituras da cidade de São Paulo. Apesar da debilidade institucional, o entendimento maior por parte da população e os êxitos produzidos pela atuação dos conselhos indicam que, se o próximo prefeito decidir desestruturar o modelo vigente de participação popular e de descentralização colaborativa, serão encontradas barreiras e resistência por parte da população e da sociedade civil.

Ao longo do trabalho, vimos que o papel dos conselhos participativos é produzir elos que representem a população, criando diálogos entre os CPM, a sociedade civil local e a esfera executiva e legislativa municipal. A função desempenhada pelos conselhos é ocupada em ambos os casos estudados por membros da sociedade civil que possuem experiência em campos de possível mudança. No entanto, tal papel ou a maneira da forma de atuação não está tão claro para todos os conselheiros, gerando uma desmobilização e interesse. A criação de escopos e metas bem-definidas é essencial para a oxigenação do conselho e para poder mensurar, palpavelmente, como melhorar a atuação e as funções por parte dos conselheiros.

O entendimento precário da proposta dos CPM produziu com que houvesse uma baixa participação ou desistência por parte de alguns conselheiros durante a primeira rodada, concentrando as articulações produzidas pelos conselhos locais em apenas alguns membros mais participativos. A diminuição do voto para o pleito e a utilização por parte de membros da sociedade civil atuantes dos espaços participativos indicam que os CPMs passam agora por um aprofundamento de sua função original. Contudo, a teoria democrática participativa aponta que a solidez dos conselhos somente virá com o tempo, sendo necessário a construção de costumes que arraiguem e atraiam a participação cidadã e inviabilizem as ações intermitentes por parte dos conselhos.

O modelo pensado por lei funciona em Sapopemba por conta da ausência de políticas públicas, da ação comunitária integrada, do know-how dos conselheiros em mapear atores colaborativos dentro da administração pública municipal, da planificação

de metas e como exigí-las. Pinheiros, no entanto, possui um desinteresse maior por parte da população e precisaria pensar em um modelo integrado que remodelasse o conselho e o adaptasse para as particularidades locais. Falta ao CPM de Pinheiros a criação de canais de instituições diretas com representantes locais que soubesse articular o potencial cultural da região para a criação de uma proposta sistêmica de projeto para o futuro, como a criação de hortas comunitárias em larga escala no território, a criação de espaços de manifestação artísticas ao ar livre ou um plano integrado de desenvolvimento urbanístico da cidade poderiam injetar interesse no conselho participativo da região. Mesmo no modelo atual, falta ao conselho o fortalecimento de canais institucionais com a população, a atração de lideranças locais, a colaboração da sociedade civil com as diversas ONGs residentes na área, a definição de metas e a especificação de campos de atuação dos conselheiros de maneira que, se a população não se atrai ao conselho, o CPM precisa atrair públicos mais “quentes” dentro do território que realmente tenham a perder com o output do resultado, criando redes futuras.

Outro objetivo a ser analisado era a relação com os órgãos dentro do Executivo municipal. Por conta da articulação entre o CPM e a associação de bairro da Fazenda da Juta, mas também pela própria abertura da Secretaria de Habitação e da subprefeitura, foi possível lograr a regularização de terrenos pertencentes a 5 mil de famílias que lutavam por isso desde a década de 80. O mesmo já havia ocorrido na área de Vila Primavera, em 2015 e em menor grau, quando o secretário José Floriano Marques Neto (PP), ligado com o setor imobiliário, ainda estava no cargo. Este êxito demonstra que os movimentos sociais locais são capazes de articular suas ações por conta própria, mas possuem mais êxitos se trabalham em proximidade do Estado. No entanto, a Prefeitura e as secretarias nem sempre se mostrariam permissivas a esta relação de abertura de maneira integrada, como em uma mudança de posição no Executivo municipal que provoque menos “boa vontade” para com os conselhos.

A accountability mais eficaz exercida pelos conselhos em termos de cobranças e parcerias é exercida com os poderes mais próximos ao local, como as subprefeituras e os vereadores pertencentes às regiões. O exemplo de que a atual subprefeita de Pinheiros, Harmi Takiya, após certa relutância inicial, ter adotado canais de diálogo estreitos com o conselho local após ter herdado este modelo de seu predecessor indica que a capacidade de se comunicar com as subprefeituras e cobrá-las é forte dentro do

conselho e que os conselhos têm crescido do ponto de vista institucional. Paralelamente, a disposição de emendas parlamentares e o peso local dos conselheiros como líderes comunitários em atraíram uma relação frutífera entre vereadores com base eleitoral no território e os conselhos. Uma prova disso é a diminuição de gastos da poda de árvores em Pinheiros e a construção de duas UBS em Sapopemba, realizadas com parte da verba oriundas de emenda parlamentar e pressão no legislativo.

A boa relação entre os dois conselhos estudados e as subprefeituras pode indicar que a descentralização governamental gera frutos em seu diálogo com a população e de que a estrutura descentralizada presente no resto do país no nível de município pode também ser emulada na metrópole paulistana e seus 11 milhões de habitantes. Todavia, a falta de poder decisório por parte das subprefeituras e a intermitência da relação entre os conselhos e as secretarias municipais debilitam a experiência participativa. Possíveis reformas visando a maior participação popular podem variar desde a proposta feita pela ex-prefeita Marta Suplicy, de descentralização de algumas secretarias para o nível de bairro a serem controladas pelas subprefeituras, até a recente proposta de Haddad para o legislativo na qual os subprefeitos seriam eleitos por votação popular.

11 - Bibliografia

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo – Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul *in* Democracia, Sociedade Civil e Participação. Dagnino, Evelina e Tatagiba, Luciana (org.) Chapecó: Argos. 2007.

AVRITZER, Leonardo - Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2007

AVRITZER, Leonardo – O orçamento participativo: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte *in* Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil: DAGNINO, Evelina (org.), 2002

BRELÀZ, GABRIELA DE - O processo de institucionalização da participação na câmara municipal de são paulo uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010), Tese de Doutorado, Fundação Getúlio Vargas – EAESP, 2012

BEBBINGTON, Antonio; DELAMAZA, Gonzalo; VILAR, Rodrigo – Espacios públicos de concertación local en America Latina *in* Governo Local, Política Pública e Participação na América do Sul Filgueiras, Cristina e Faria, Carlos (org.) Belo Horizonte: PUC Minas, 2008

COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson – Dilemas da participação e desenvolvimento territorial *in* Democracia, Sociedade Civil e Participação. Dagnino, Evelina e Tatagiba, Luciana (org.) Chapecó: Argos. 2007.

CRESWELL, John W. 2010. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto – 3. ed. – Porto Alegre: Artmed.

CONSELHO PARTICIPATIVO MUNICIPAL DE PINHEIROS – Blog disponível, acesso público: << <https://cpmpinheiros.wordpress.com/> >>. Acessado em 29/07/2016 e em 15/08/2016.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (DOSP) – Edição de 22/12/2015. Páginas 49-53. São Paulo, 2015.

ESTADO DE SÃO PAULO – Vereadores são contrários à eleição para subprefeitos. Publicada em 17/03/2016. Acessada em 27/03/2016: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,vereadores-sao-contrarios-a-eleicao-para-subprefeito,10000021656>>

FARIA, Cláudia Feres – O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política in Democracia, Sociedade Civil e Participação. Dagnino, Evelina e Tatagiba, Luciana (org.) Chapecó: Argos. 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO – Subprefeitos ou superzeladores? – Revista da Folha. Publicada em 26/01/2012. Acessado em 02/03/2016: <<http://www1.folha.uol.com.br/revista/saopaulo/sp2901201212.htm>>

FILGUEIRAS, Cristiana A. C. – Deliberación, concertación y participacion ciudadana en la decisión presupuestaria: análisis de cuatro experiencias in Governo Local, Política Pública e Participação na América do Sul Filgueiras, Cristina e Faria, Carlos (org.) Belo Horizonte: PUC Minas, 2008

FUNG, Archon – Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências in Participação e deliberação, São Paulo, 2004

GRIN, Eduardo J. – Caminhos e descaminhos das subprefeituras da cidade de São Paulo durante a gestão Marta Suplicy (2001-2004), FFLCH-USP, São Paulo, 2011

GUGLIANO, Alfredo Alejandro – Processos participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideú: comparando semelhanças e diferenças in Democracia, Sociedade Civil e Participação. Dagnino, Evelina e Tatagiba, Luciana (org.) Chapecó: Argos. 2007. IBOPE - Instituições políticas perdem ainda mais a confiança dos brasileiros – Disponível em <<<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Instituicees-politicas-perdem-ainda-mais-a-confianca-dos-brasileiros.aspx>>>, 2015. Acessado em 12/08/2016.

KEINERT, Tania M. M - Reforma administrativa nos anos 90: o caso da prefeitura de São Paulo. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, FGV-EAESP, 1993.

KINZO, MARIA D'ALVA G. - A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição IN São Paulo Perspec. vol.15 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2001, São Paulo, 2001

LAVALLE, Adrian G. e VERA, Ernesto I. - A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability in Lua Nova, nº 84, São Paulo, 2011

Leis Orçamentárias Anuais relativas aos anos de 2014, 2015 e 2016 – Cidade de São Paulo. Disponível em:

<<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/contas/Paginas/LeiOrçamentoAnual.aspx>>

Acessado em 15/03/2016

LORD, Lúcio – Distinções entre a esfera pública habermasiana e os espaços públicos brasileiros in Democracia, Sociedade Civil e Participação. Dagnino, Evelina e Tatagiba, Luciana (org.) Chapecó: Argos. 2007.

MARQUETTI, Adalmir – Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação in Democracia, Sociedade Civil e Participação. Dagnino, Evelina e Tatagiba, Luciana (org.) Chapecó: Argos. 2007.

MARQUETTI, Adalmir – Participação e Redistribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre. Porto Alegre. 2003

MOREIRA ALVES, Márcio – A Força do Povo: Democracia Participativa de Lages – São Paulo : Editora Brasiliense, 1980.

MOTTA, P. R. Participação e descentralização administrativa: lições de experiências brasileiras. Revista de Administração Pública, v. 28, n. 3, p. 174-194, 1994.

NOBRE, Marcos – Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução in Participação e deliberação, São Paulo, 2004

NICKSON, R. A. - Where is local government going in Latin America? A comparative perspective. University of Birmingham, EUA, 2011.

SOUKI, Léa G. – Prefácio in Governo Local, Política Pública e Participação na América do Sul Filgueiras, Cristina e Faria, Carlos (org.) Belo Horizonte: PUC Minas, 2008

PEREIRA, Marcus Abilio Gomes – Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios in Democracia, Sociedade Civil e Participação. Dagnino, Evelina e Tatagiba, Luciana (org.) Chapecó: Argos. 2007.

PREFEITURA DE SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Relações Governamentais - http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_governamentais/noticias/index.php?p=208072 acessado em 15/03/2016 – 2015

PREFEITURA DE SÃO PAULO, Secretaria Municipal de Relações Governamentais Subprefeitura de Sapopemba. Disponível em <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/sapopemba/>>>.

Acessado em 15/08/2016.

TATAGIBA, Luciana - Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate in FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff & SOUZA, Nelson Rosário (orgs.). 2004. Democracia e participação : os conselhos gestores do Paraná. Curitiba : UFPR.

TERRA – Serra: Orçamento participativo do PT é ‘marketing’. Publicado em: 10/09/2004 Acessado em 02/03/2016: <http://noticias.terra.com.br/eleicoes2004/interna/0,,OI381672-EI2542,00.html>

TOUCHTON, Michael and WAMPLER, Brian - Improving Social WellBeing Through New Democratic Institutions in Comparative Political Studies 201X, Vol XX(X) 1–28 © The Author(s) 2013. Boise Univerity, 2013