

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

TIAGO ANTUNES DA LUZ NETO

**CONSELHOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS DA CIDADE DE SÃO PAULO —
ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DE CONSELHEIRAS E EX-CONSELHEIRAS DO
DISTRITO DE ERMELINO MATARAZZO SOBRE SUA EFETIVIDADE E
REPRESENTATIVIDADE**

SÃO PAULO

2020

TIAGO ANTUNES DA LUZ NETO

**CONSELHOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS DA CIDADE DE SÃO PAULO —
ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DE CONSELHEIRAS E EX-CONSELHEIRAS DO
DISTRITO DE ERMELINO MATARAZZO SOBRE SUA EFETIVIDADE E
REPRESENTATIVIDADE**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Ms. Caio Valiengo

SÃO PAULO

2020

Ficha Catalográfica

LUZ NETO, Tiago Antunes

Conselhos participativos municipais da cidade de São Paulo – Análise da percepção de conselheiras e ex-conselheiras do distrito de Ermelino Matarazzo sobre sua efetividade e representatividade / Tiago Antunes da Luz Neto. FLACSO/FPA, 2020.

Quantidade de folhas: 79

Dissertação (Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2020.

Orientador: Caio Becsi Valiengo

TIAGO ANTUNES DA LUZ NETO

**CONSELHOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS DA CIDADE DE SÃO PAULO –
ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DE CONSELHEIRAS E EX-CONSELHEIRAS DO
DISTRITO DE ERMELINO MATARAZZO SOBRE SUA EFETIVIDADE E
REPRESENTATIVIDADE**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em: _____

rof. Dr. Caio Valiengo FLACSO Brasil/FPA P

Prof./Profa. Título Nome do suplente (suplente) Filiação institucional

Prof./Profa. Título Nome do suplente (suplente) Filiação institucional

Prof./Profa. Título Nome do suplente (suplente) Filiação institucional

AGRADECIMENTOS

Foi um longo caminho até esse ponto, esse feito não seria possível sem o apoio de pessoas muito queridas.

Primeiramente agradeço minha amada esposa Mariana e minha filha Manuela, sem elas eu não teria força e coragem para finalizar essa etapa tão importante.

Em segundo lugar agradeço ao meu orientador Caio Valiengo, que com toda a paciência e disposição para me instruir nessa jornada.

Não posso esquecer de meu pai Siliro, minha mãe Luiza (In Memoriam) e meus irmãos Silas e Sidney por estarem sempre a meu lado.

Agradeço aos pais de minha esposa Neusa e Sérgio que são nosso alicerce, sempre ao nosso lado.

Agradecimento especial para o Partido dos Trabalhadores e à Fundação Perseu Abramo e FLACSO por oportunizarem esse processo de aprendizado.

E por fim, agradeço ao homem responsável diretamente por milhares de brasileiros que como eu tiveram acesso ao ensino superior por meio do PROUNI, homem esse que foi responsável por tirar milhões de brasileiros e brasileiras da linha da pobreza e diminuiu as desigualdades significativamente. Ao eterno Presidente LULA o meu mais profundo e sincero agradecimento.

Se você perdeu dinheiro, perdeu pouco. Se perdeu a honra, perdeu muito. Se perdeu a coragem, perdeu tudo.
Vincent van Gogh

RESUMO

A participação popular tem sido marca dos governos petistas, e é na perspectiva de aprofundar o debate sobre a necessidade de produzir, fortalecer e perpetuar políticas de participação social que essa pesquisa tem por objetivo levantar dados e fazer um estudo por meio da análise documental e entrevistas, no que se refere a representatividade e efetividade dos conselhos participativos municipais (CPM's) da cidade de São Paulo, que foram instituídos na gestão do Prefeito Fernando Haddad do Partido dos Trabalhadores no ano de 2013. Com essa finalidade foram realizadas entrevistas com 4 munícipes conselheiras e ex-conselheiras participativas do distrito de Ermelino Matarazzo que é composto por dois subdistritos (Ermelino Matarazzo e Ponte Rasa) e foi estruturado com 15 perguntas objetivas com o intuito de investigar qual a percepção sobre a representatividade e efetividade do conselho participativo local. Foi possível identificar que a falta de comunicação institucional sobre esses órgãos, a diminuição do número de conselheiros ao longo dos anos e a falta de transparência, podem ser fatores que podem impedir a consolidação dessa política pública. Os resultados nos direcionam a proposições que consideramos serem contributivas para o fortalecimento destes mecanismos de participação popular como instrumentos democráticos.

Palavras-Chave: Participação popular, participação social, conselhos participativos, democracia.

ABSTRACT

Popular participation has been a hallmark of PT governments, and it is in the perspective of deepening the debate on the need to produce, strengthen and perpetuate social participation policies that this research aims to collect data and conduct a study through document analysis and interviews , with regard to the representativeness and effectiveness of the municipal participatory councils (CPM's) of the city of São Paulo, which were instituted in the administration of Mayor Fernando Haddad of the Workers' Party in 2013. For this purpose, interviews were conducted with 4 councilor citizens and former participative councilors from the Ermelino Matarazzo district, which is composed of two sub-districts (Ermelino Matarazzo and Ponte Rasa) and was structured with 15 objective questions in order to investigate the perception of the representativeness and effectiveness of the local participatory council. It was possible to identify that the lack of institutional communication about these bodies, the decrease in the number of directors over the years and the lack of transparency, may be factors that can prevent the consolidation of this public policy. The results direct us to proposals that we consider to be contributory to the strengthening of these mechanisms of popular participation as democratic instruments.

Keywords: Popular participation, social participation, participatory councils, democracy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. PARTICIPAÇÃO POPULAR	15
1.1 Participação popular, uma história de lutas e desafios permanentes em busca de sua consolidação.....	15
1.2 Desafios para a construção de um processo participativo.....	21
1.3 Histórico da participação popular na cidade de São Paulo.....	26
2. CONSELHOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS	28
2.1 Composição dos CPM's.....	32
3. ERMELINO MATARAZZO: O CENÁRIO DO ESTUDO	34
3.1 Caracterização geográfica e demografia.....	34
3.2 Histórico e caracterização do conselho participativo local.....	36
4. PERCEPÇÃO SOBRE A EFETIVIDADE E REPRESENTATIVIDADE DO CPM	42
4.1 Motivação.....	44
4.2 Estrutura do CPM.....	49
4.3 Relevância do CPM.....	52
4.4 Interferências externas.....	60
4.5 Possibilidades de melhoria.....	65
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73
APÊDICE I – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	79

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Limite de bairros ao entrono da região pesquisada	34
---	----

Figura 2 – Recorte DOC 22/12/2015 – Pág. 50.....	36
Figura 3 – Recorte DOC 27/12/2017 – Pág. 50.....	37
Figura 4 – Recorte DOC 10/12/2019 – Pág. 48.....	38
Figura 5 – Mapa implantação CEU e Território CEU na Cidade de São Paulo...54	
Figura 6 – Caderno de propostas dos Planos Regionais das subprefeituras – Perímetros de ação Ermelino Matarazzo – Pág. 5.....	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quantidade de vagas CPM Ermelino Matarazzo.....	36
---	-----------

Quadro 2 – Maiores votações 3 últimas eleições CPM Ermelino Matarazzo.....	39
---	-----------

INTRODUÇÃO

A participação popular tem sido uma marca dos governos petistas e se mostra uma iniciativa relevante na criação e estabelecimento de políticas progressistas.

O surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT) abriu, pela primeira vez, o horizonte de possibilidades para o acúmulo de experiências de administrações municipais, estaduais e federal por representante dos trabalhadores. Mais de três décadas de regime democrático se passaram e já é possível confirmar a força transformadora das administrações lideradas por governos do PT. (FALCÃO, 2016. p. 10)

No atual contexto em que vivemos no Brasil, em que um governo de extrema direita tem colocado em risco a existência da jovem democracia brasileira. A cada dia mais enfraquecida, no que diz respeito à garantia dos direitos sociais, direitos esses conquistados por meio de muita luta que culminou com a criação da Constituição Federal do Brasil em 1988, temos presenciado cotidianamente o desmonte dessas políticas, principalmente os avanços que foram obtidos nas gestões do Partidos dos Trabalhadores entre os anos de 2003 a 2015. Com o intuito de assegurar todo esse processo de desmonte foi impetrado um processo de *impeachment* da Presidenta, democraticamente eleita, Sra. Dilma Rousseff.

Entendendo a relevância da participação popular neste legado, faz-se impar buscar analisar seus instrumentos, ferramentas e processos. Como delimitação da pesquisa, é analisado o processo de participação popular na cidade de São Paulo no período iniciado no ano de 2013, quando foram criados em cada uma das 32 subprefeituras os Conselhos Participativos Municipais (CPM's)¹, pela importância deste município no contexto nacional, e pelo possível distanciamento entre a formulação e a implementação das iniciativas populares, que nos leva a levantar algumas problematizações acerca da percepção da população, da relevância da participação popular e sua efetividade. E assim passamos a definição dos problemas e hipóteses que nortearão esse estudo.

¹ São 32 Conselhos Participativos na Cidade de São Paulo, sendo um por subprefeitura. Quando a referência for ao CPM objeto de estudo a sigla é apresentada no singular. Ao se relacionar com a estrutura municipal a sigla é apresentada no plural.

De que forma a representatividade dos conselhos participativos municipais pode ser garantida, ampliada com a perspectiva de produzir efeitos na percepção da população sobre a eficiência destes mecanismos de participação popular?

Por meio de levantamento documental, bibliográfico e entrevistas este trabalho se propôs a analisar a representatividade e efetividade do conselho participativo da subprefeitura de Ermelino Matarazzo na cidade de São Paulo, de acordo com a percepção dos munícipes. Um dos pontos que determinaram a escolha por esse tema foi o fato de eu ter sido eleito conselheiro participativo no biênio 2016-2017, por ter vivenciado gestões de partidos diferentes durante o mandato como conselheiro participativo, senti a necessidade de aprofundar a discussão sobre esse órgão que a meu ver possui grande relevância na gestão, implementação e fiscalização das políticas públicas na cidade de São Paulo.

Sendo a participação popular uma marca das gestões petistas, importa buscar analisar quais os limites e avanços na materialização das iniciativas participativas, partimos nesse estudo de um levantamento documental nas peças legais de constituição dessas iniciativas, bem como os documentos oficiais que trazem dados da estruturação e composição, e do processo de implantação, divulgação e consolidação desses colegiados.

Neste sentido, a presente pesquisa busca por meio de um levantamento documental de natureza qualitativa e bibliográfica analisar a percepção dos conselheiros e ex-conselheiros sobre a representatividade e efetividade do CPM Ermelino Matarazzo na cidade de São Paulo.

Além desta introdução, o trabalho está estruturado em 4 partes, conforme descrito a seguir.

No primeiro capítulo é realizada a conceituação de participação popular, bem como o resgate histórico sobre esse tema desde as primeiras referências no Brasil e na cidade de São Paulo, ainda apresenta desafios a serem enfrentados na perspectiva da consolidação desta política pública.

O segundo capítulo analisa a criação, a estrutura e as principais funções dos conselhos participativos municipais, por meio do levantamento de documentos oficiais, tais como leis e decretos relacionados aos CPM's, assim como publicações sobre os processos eleitorais realizados a partir do ano de 2013.

O terceiro apresenta a caracterização geográfica e demográfica do Distrito de Ermelino Matarazzo², bem como o histórico do conselho participativo na região analisando os resultados das três (3) últimas eleições que foram realizadas nos anos de 2015, 2017 e 2019.

O quarto e o quinto capítulos analisam a percepção de conselheiros de Ermelino Matarazzo sobre o CPM e sua participação em atividades desse órgão, objetivando levantar e analisar a percepção referente a representatividade e efetividade deste conselho participativo municipal da cidade de São Paulo a partir do ano de 2013.

Esses dados foram coletados em entrevistas com 5 temas e 15 perguntas na qual seria possível a pessoa entrevistada se manifestar sobre quais as suas impressões sobre o conselho participativo, sua estrutura, a valorização do colegiado entre outras questões.

A última parte deste trabalho se propõe a apresentar nossas considerações, no intuito de que venham a contribuir para o aperfeiçoamento dos CPM's como mecanismos de participação popular na cidade de São Paulo tendo como base o exemplo de Ermelino Matarazzo.

² Distrito de Ermelino Matarazzo compreende os distritos de Ermelino Matarazzo e Ponte Rasa

1. PARTICIPAÇÃO POPULAR

1.1 Participação popular, uma história de lutas e desafios permanentes em busca de sua consolidação

O modelo de participação da sociedade em decisões sobre as políticas públicas foi tema abordado por Antônio Gramsci.

As comissões internas são órgãos da democracia operária, que devem ser libertados das limitações impostas pelos empresários e aos quais deve infundir vida nova e energia. Hoje, as comissões internas limitam o poder do capitalismo na fábrica e desempenham funções de arbitragem e de disciplina. Desenvolvidas e enriquecidas, deverão ser amanhã os órgãos do poder proletário, que substitui o capitalista em todas as suas funções úteis de direção e de administração. Já a partir de agora os operários deveriam proceder à eleição de vastas assembleias de delegados, escolhidos entre os camaradas melhores e mais conscientes, sobre a base da palavra de ordem "todo o poder das fábricas aos comitês de fábrica", coordenada a uma outra: "todo o poder do Estado aos conselhos operários e camponeses". (Gramsci, 1954, p. 147)

A participação popular se fez presente na história brasileira após um longo período de Estado ditatorial vivido no Brasil, ocorreu uma abertura democrática iniciada com a luta pela redemocratização do país que culminou com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF 1988). Porém, houve a ressignificação dessa participação com o passar do tempo, esses novos sentidos foram se alterando conforme as reivindicações de grupos organizados e o contexto em que estavam inseridos (MARANHÃO, TEIXEIRA. 2006).

Participação social é o termo mais usual quando o tema está relacionado às formas e aos instrumentos de elaboração, fiscalização, consultas, deliberações entre outros que envolvam a participação da população. Segundo Gohn (2019) a temática de participação se impõe como uma forma ampla de olhar as ações da sociedade e do governo. De acordo com a autora a participação pode ser observada em práticas da sociedade civil, tais como a participação em sindicatos, associações, movimentos ou organizações sociais. Esse conceito está ligado ao preconizado por Milani (2008) que define a participação como parte integrante das relações sociais ainda não cristalizadas, essas relações vão evoluindo de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos. Para Lavallo (2011), a participação representa ao mesmo tempo uma categoria teórica da teoria democrática e procedimento institucionalizado

que possui funções definidas por leis e regimentos. Define ainda que a tentativa de definir os efeitos da participação é dificilmente atingido, pois é ao mesmo tempo um feito complexo e de difícil avaliação, seja por não haver consenso sobre seus efeitos, seja quanto a relevância dessa avaliação por seus efeitos.

Pensando a participação a partir do conceito de participação popular conforme Valla, existe uma contradição presente em suas afirmações, que a participação popular é restrita às pessoas de classes sociais mais altas.

Independentemente das posições teóricas assumidas pelos estudiosos do tema, é consensual que o termo participação popular se refere a uma concepção populacional mais ampla do que apenas o movimento sindical ou a política partidária. Neste sentido, o termo geralmente se refere às classes populares, embora possa incluir também a participação da classe média. (VALLA, 1998. p. 8)

O fato deste conceito definir mais amplamente a representação da sociedade incluindo as camadas populares nos leva a pensar em um sistema de participação que fuja do modelo de participação induzido pela reprodução da lógica de disputa político-partidária, embora não signifique que essa condição reduza a importância dos mecanismos de participação. Este entendimento baseia-se na perspectiva de um sistema de participação que seja abrangente e livre de interferências de partidos políticos e de pessoas com mandatos parlamentares.

Na década de 1930, O processo de industrialização do país, impulsionado a partir dos anos 1930, foi um importante marco na definição de um tipo de relação entre Estado e sociedade civil. A formação do Estado brasileiro foi responsável pelo estabelecimento de um padrão corporativo, clientelista e tutelar de relação com os movimentos sociais existentes na época. Estes eram, sobretudo, de operários de inspiração anarquista e socialista e de trabalhadores rurais. (MARANHÃO E TEIXEIRA, 2006. Pág. 109)

O processo de industrialização brasileira, foi um marco na definição de um Estado responsável pelo estabelecimento de um padrão corporativo, clientelista e tutelar com relação aos movimentos sociais existentes na época. O pensamento político considerava a sociedade incapaz de se organizar e utilizava esse entendimento para legitimar a autoridade estatal para tutelar os grupos sociais. Nesse sentido se consolidou um sistema de participação que controlava e segregava a população.

A consolidação de um sistema cujo pilar de sustentação era a garantia de alguns direitos aos trabalhadores urbanos fez das políticas sociais instrumentos de controle e segregação da população. Controle, pois, por um lado, elas deveriam mediar e regular os conflitos sociais entendidos como desvios da ordem. Segregação, porque, por outro lado, apenas o trabalho urbano das indústrias e o funcionalismo público eram profissões regulamentadas pelo governo e só estes trabalhadores eram considerados cidadãos, enquanto todos os demais estavam excluídos do sistema de proteção social. (MARANHÃO, TEIXEIRA, 2006. p. 109).

De acordo com as autoras, foi um período político em que o Estado considerava a sociedade incapaz de se organizar, fato esse que legitimava a autoridade do Estado para o controle social, o qual corroborou com a afirmação dos traços autoritários e conservadores constitutivos da sociedade brasileira. Foi um período de participação restritiva sob a tutela do Estado. A participação momento era bastante restrita e grande parte dela estava sob a tutela estatal, respondendo a uma concepção autoritária e paternalista do conflito. (MARANHÃO E TEIXEIRA, 2006)

Do ponto de vista da participação nas políticas sociais, até o início dos anos 60 o período populista havia legado a “cidadania regulada”, cujo ícone era a carteira de trabalho e onde apenas o trabalhador era reconhecido como cidadão. Mesmo assim, não eram cidadãos todo e qualquer tipo de trabalhador; só aqueles cuja profissão era reconhecida por meio de sindicatos, os quais, para funcionar, necessitavam de ter sua existência reconhecida pelo Estado³. Com o autoritarismo militar emergiu um novo padrão de políticas sociais no país, em que a União centralizava a execução dos programas sociais existentes e unificava sob seu controle os recursos e serviços prestados. (ROCHA, 2008. p. 133)

Com o final do estado Novo em 1945 surgiram novas organizações como o movimento negro e os movimentos feministas. Já nas décadas de 1950 e 1960 surgiram as Ligas Camponesas, fruto de luta contra o aumento da violência no campo, além disso, as reivindicações por reformas de base proporcionaram a organização dos trabalhadores e a criação da Central Geral dos Trabalhadores (CGT) em 1962 (MARANHÃO, TEIXEIRA. 2006).

Ainda segundo esses autores, embora João Goulart tenha sido eleito com o apoio dos movimentos sociais a correlação de forças com o congresso não era favorável às reformas de base, levando ao Golpe Militar em março de 1964. A partir

³ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979

da década de 1960, durante o período em que os militares tomaram o poder, havia a clara intencionalidade de proporcionar a população o sentimento de que havia a possibilidade de desempenhar seu papel como cidadão, entretanto era um processo regulado pelo regime militar. Existia a necessidade de que houvesse o reconhecimento de sua cidadania com base em preceitos definidos pelo regime. Havia ali a clara intenção de permitir sem permitir. O Estado fingia que defendia as liberdades dos cidadãos e conseguia manter o controle social dessa forma.

Com o passar dos anos foram surgindo novas formas de organização para participação popular, como as associações de amigos do bairro que havia sobretudo nos centros urbanos, porém com práticas clientelistas que foram características daquele período até a década de 1970. O que se viu no país foi à restrição aos movimentos sociais, com a imposição de um sistema político bipartidário e censura ampla e irrestrita. Com o passar do tempo às reuniões nas igrejas, associações de moradores, clubes de mães, chão de fábrica partiram de um sentimento individualizado por reivindicações para algo mais amplo para a sociedade. Surge em 1980 o Partido dos Trabalhadores (PT), e em 1983 a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que são igualmente frutos da mobilização social deste período.

As iniciativas de participação popular se apresentaram no final dos anos 1970, ascendendo junto com o movimento nacional pela redemocratização. Se tratava de um período em que a ditadura militar já não mais conseguia manter apoio de parcela significativa da população. O aprofundamento dos problemas sociais e a crise do setor público já indicavam a necessidade da participação popular e de mobilizações mais ativamente (AVRITZER, 2007; TATAGIBA, 2010). Esse processo foi de extrema importância para os movimentos de redemocratização do Brasil. Que culminou com o movimento pelas eleições diretas em 1984 e o fim do regime militar.

De acordo com Dagnino (2004) o princípio de participação da sociedade civil tem como marco formal a Constituição Federal (CF) de 1988. Documento esse que estabeleceu em seu teor diversas formas de instituição da democracia participativa no país.

Em 1988, com o advento da Constituição Cidadã, a participação social foi contemplada com a instituição de um Estado democrático e de direito. Diversos

artigos instituíram ferramentas de controle e participação da sociedade em temas de grande importância na perspectiva de um Estado possuidor de um sistema de gestão democrática. Conforme Rocha (2008):

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

A CF de 1988 institucionalizou no Brasil os mecanismos de participação direta (plebiscitos, referendos e projetos de iniciativa popular), e ainda a previsão de controle popular sobre as ações dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário (LIMA, 2017). Essa institucionalização de espaços participativos no país após a promulgação da CF, de acordo com Faria (2010) e Tatagiba (2011), está relacionada com a ascensão de governos de esquerda no país em muitos Municípios e Estados e fazem referência a esse modelo como governos democrático-participativo ou democrático-popular.

A Constituição Federal de 1988 foi criada com o caráter popular e participativo, previu descentralização de ações do poder público, instituindo ao poder municipal papel fundamental na estrutura federativa. Os municípios brasileiros são autônomos politicamente e possuem certa autonomia legislativa e orçamentária, e ainda desempenha funções executivas em seu território (LIMA, 2017). Isso posto, é impensável estabelecer um debate sobre a participação popular sem caracterizar o papel fundamental da CF de 1988. Um dos pontos relevantes na questão da autonomia dos municípios é o estabelecimento da previsão da criação de leis orgânicas com as quais foram criados Conselhos e outros organismos de participação popular com o objetivo de garantir à população a possibilidade de construir uma nação que o poder de fato emane do povo.

Entretanto, de acordo com Cohn (2011), há um grande desafio ao buscar registros de experiências sobre a criação, o funcionamento e a composição dos conselhos desde o ano de 1990. Os estudos pontuais de várias políticas públicas específicas implementadas nesse tema dificultam a composição de um quadro geral

sobre essas experiências. Cita ainda que esse fato não impede e não pode ser utilizado como forma de relativizar a necessidade da busca de informações sobre o assunto.

Isso, no entanto, não nos exime de tentar enfrentar essas dificuldades buscando as implicações de fundo que tanto a participação social nos conselhos de políticas pública traz para a própria organização social quanto para as próprias políticas públicas e os pressupostos que estão envolvidos nessa proposta de “democratização” da gestão do Estado. (COHN, 2011. p. 7)

Segundo Rocha (2008), o Movimento pela Reforma Sanitária foi o pioneiro na criação e institucionalização de mecanismos de participação popular, em 1986 foi realizada a XIII Conferência Nacional de Saúde, que deu forças para a descentralização das políticas de saúde. Historiadores creditam ao Movimento Sanitarista a vitória pela CF 88 ter garantido a saúde como direito de todos os brasileiros e dever do Estado.

A participação popular ao longo dos anos permeou as mais diversas áreas da sociedade brasileira: assistência social, saúde, educação, políticas públicas, empresas públicas, entre outras instituições. E foi fundamental para o desenvolvimento dessas áreas.

[...] a participação social cidadã é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas determinadas (provenientes da “qualidade” da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições como o Estado. A participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão); logo, a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas, também, por relações de conflito e pode comportar manipulação. (MILANI, 2008, p. 560)

1.2 Desafios para a construção de um processo participativo

Podemos indicar que embora a participação popular seja fundamental para a implementação de políticas públicas eficientes e eficazes, ao longo do tempo desafios se apresentam e devem ser enfrentados, indicamos neste trabalho quatro desafios concretos: A reprodução das lógicas de práticas político-partidárias, a relação do poder executivo com o poder legislativo e a percepção negativa que a população demonstra sobre as instâncias de poder e por fim a transparência nos moldes do modo petista de governar.

Tomando como pressuposto a CF 88 como um importante documento democrático de participação social, antes faz-se importante analisar os possíveis desafios da participação popular de acordo com os mecanismos existentes.

. De acordo com Tatagiba e Blikstad (2011) em uma eleição para o conselho municipal de habitação (CMH) realizada em outubro de 2009 na cidade de São Paulo, o que se observou foi a participação de cinco chapas na disputa, sendo os integrantes das mesmas ligados a movimentos partidários, reproduzindo a lógica das eleições para os cargos parlamentares. Ainda sobre isso:

A questão da relação entre participação e representação coloca em primeiro plano o problema da ancoragem social dos dispositivos participativos. Chamando a atenção para o fato de que as instituições participativas não são, via de regra, espaços de participação direta, mas que, nas suas arenas ampliadas de exercício do poder, acionam distintas modalidades de representação, esses estudos têm lançado nova luz sobre problemas clássicos da democracia representativa. (TATAGIBA, BLIKSTAD, 2011. Pág. 182)

Os trabalhos sobre conselhos de políticas públicas têm demonstrado a importância deste tema, sobretudo na elaboração e execução de políticas públicas. Diversos campos disciplinares tomam como objeto de estudo esses mecanismos de participação popular.

A análise dos trabalhos produzidos no país entre 2000 e 2011 sobre conselhos de políticas públicas mostrou que esse é um tema pujante de pesquisa. Nesse período, em função do próprio espraiamento dos conselhos pelo sistema político brasileiro, essas instâncias passaram a receber a atenção de novos campos disciplinares, como engenharias, ciências exatas, biológicas e o campo multidisciplinar. (ALMEIDA, COSTA CAIRES E TATAGIBA, 2015. p. 286)

Inúmeros são os desafios para a consolidação de modelo de participação popular democrático, entre eles está a relação dos mecanismos de participação popular com o poder legislativo. Alguns parlamentares sentem-se desprestigiados quando a população assume papel de destaque no debate da criação, implementação, acompanhamento, monitoramento e a avaliação de políticas públicas. Um exemplo claro desse descontentamento foi evidenciado no ano de 2014 quando a então Presidenta Dilma Rousseff publicou o Decreto 8.243/2014 que instituiu a política nacional de participação social. Dois parlamentares do DEM (Mendonça Filho - PE e Ronaldo Caiado - GO) ingressaram com um projeto de decreto legislativo para sustar a iniciativa presidencial, algo que foi recusado pelo então presidente da Câmara dos deputados Henrique Eduardo Alves (Antigo-PMDB-RN), entretanto, dois dias após a eleição presidencial de 2014, por entender que fora derrotado na eleição para governador do Rio Grande do Norte por falta de apoio de Dilma Rousseff no processo eleitoral, Henrique Eduardo Alves pautou o Projeto dos parlamentares do DEM e o mesmo foi aprovado na câmara dos deputados.

Outro ponto de atenção é a forma como governos neoliberais entendem a participação popular:

De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington. (DAGNINO, 2004. Pág. 142)

Isso demonstra que além de dificuldades políticas em relação ao congresso e executivo, o modelo de governo desenvolvido no país até a eleição do Presidente Lula em 2002 era um fato de dificuldade, que embora tenha sido paralisado nos governos petistas ainda haviam representantes do neoliberalismo na câmara de deputados e no senado federal.

No ano de 2017 a fundação Perseu Abramo (FPA) publicou pesquisa de percepção e valores políticos nas periferias de São Paulo que apontou um cenário de afastamento da população dos mecanismos de participação política, além de certo descrédito com relação a esse tema.

É possível verificar nesse estudo que a religião tem tido um forte impacto na percepção política da população, uma vez que os entrevistados relacionaram suas conquistas ao fato de depositarem suas crenças em Deus, ignorando políticas públicas que proporcionem possibilidades de melhorias nas condições de desenvolvimento e melhoria das condições sociais da população. Sobre esse aspecto podemos inferir que vem a contribuir com a negação da política como sendo algo importante em ser acompanhada e debatida na sociedade. Essa pesquisa é corroborada por Valla (1998):

É possível que um dos grandes problemas para os profissionais, pesquisadores e militantes seja a forma com que as classes subalternas encaram sua vida, sua existência cercada de pobreza e sofrimento. É bem provável que estes setores da população tenham enorme lucidez sobre sua situação social, e enorme clareza de que a esperança de uma melhoria significativa seja ilusão. A crença em melhorias e soluções mais efetivas pode ser apenas um desejo, embora importante, da classe média comprometida. Isso significaria que a percepção da população seria mais lúcida e realista, a não ser que se configure uma conjuntura com indicações de possibilidades reais de mudança que favoreça as classes subalternas. (VALLA, 1998. Pág. 16)

Outro ponto é a transparência, uma das marcas do modo petista de governar, fortemente identificadas com políticas de inversão das prioridades ao propor políticas fortemente identificadas com métodos, conceitos e projetos em relação aos meios tradicionais, clientelistas e precários de se fazer políticas. De acordo com Uczai (2016), esse conceito diferente presente no modo petista de governar propõe a participação da população no processo de elaboração, decisão e acompanhamento das políticas públicas.

Entretanto, alguns pontos devem ser considerados nesse processo, embora seja um diferencial das gestões petistas, durante o governo petista nacional houve um aparente retrocesso nessas experiências de participação direta da população, parte dessa impressão tem a ver com a forma como o desenho institucional se manifestou principalmente nos governos de Dilma Rousseff, sobretudo no segundo mandato.

Porém, ao longo do tempo, justamente no período do governo petista nacional, essas experiências foram perdendo força, tamanho, capacidade de democratização e capacidade decisória e significativa sobre a alocação dos recursos públicos. Este, com certeza, é um fenômeno que merece ser ampla e profundamente analisado e pesquisado para que possamos encontrar as contradições e limitações que permearam e desencadearam este processo de enfraquecimento das experiências de democracia direta nos anos do governo petista. (UCZAI, 2016. p. 36)

Uma das razões apresentadas como central pelo autor é a relação dos governos Lula e Dilma que envolviam a governabilidade, as políticas públicas e os municípios brasileiros. Quando não haviam muitas emendas parlamentares o governo federal aportava recursos financeiros diretamente aos municípios por meio de programas federais. O cenário era de municípios menos subordinados a figura de um parlamentar em relação a distribuição de recursos, porém dependentes em relação aos governos estaduais. Quando a política de imposição/obrigatoriedade de liberação de verbas por meio de emendas parlamentares foi colocada em prática a instituição da figura de um parlamentar como mediador da alocação de recursos estabeleceu a diminuição do processo democrático de definição do orçamento, uma vez que a emenda parlamentar por vezes tem alocação definida de acordo com a indicação do parlamentar fazendo com que a destinação dos recursos não passe pelas mãos da população.

Ainda sobre essa dicotomia, afirma Uczai:

O governo federal, na busca pela governabilidade e pela consolidação de uma base parlamentar, optou por estruturar esses processos e relações justamente a partir da forma como se distribuíam os recursos orçamentários. Deram-se aos parlamentares poderes de definir como e onde empregar as verbas públicas em troca de apoio e sustentação para o governo. Neste processo, além de se estabelecer uma governabilidade pragmática e superficial, em contraposição a uma governabilidade popular e programática, estabeleceu-se uma contradição e uma confusão de responsabilidades e deveres de cada poder da República, visto que o Poder Legislativo passava cada vez mais a ter preponderância sobre o destino do orçamento da União. (UCZAI, 2016. p. 37)

Embora Uczai (2016) teça críticas as escolhas feitas pelas gestões petistas com o objetivo de assegurar a governabilidade, embora com as dificuldades vividas nos governos da Presidenta Dilma, ele reconhece os avanços relacionados a participação popular promovidas pelo modo petista de governar. Conselhos e

conferências que contaram com a participação popular tiveram uma expansão significativa, algo jamais visto na história brasileira, milhões de brasileiros e brasileiras puderam discutir, propor e deliberar sobre políticas públicas nos campos da saúde, assistência social, direitos humanos, entre outros. Uczai (2016) afirma ainda que desafios estão postos na perspectiva de aperfeiçoar os mecanismos de participação popular.

A Participação Social é uma marca dos governos petistas e sempre foi. O novo desafio é aperfeiçoar os instrumentos, mecanismos e espaços de participação popular, além de empoderar estes espaços, bem como dar prerrogativas de poderem incidir diretamente sobre a realidade material daqueles que ali estão participando. (UCZAI, 2016. p. 41)

Uma equação que necessita ser resolvida é de que forma o governo federal pode empoderar a população, estabelecendo um processo onde o povo de fato participe das decisões sobre quais as políticas devem ser implementadas e onde o orçamento será melhor aplicado sem gerar conflito com os parlamentares que em muitos casos estão preocupados em elevar seus nomes para o próximo processo eleitoral.

1.3 Histórico da participação popular na cidade de São Paulo

O processo regional de democratização na América Latina nas décadas de 1980 e 1990 nos permite analisar o debate sobre a participação popular de democracia representativa, e de acordo com Abrucio, Bonivento e Grin (2017), ocorreram grandes transformações políticas, sociais e institucionais naquele momento.

A Lei Orgânica do Município (LOM) em São Paulo foi aprovada em 04 de abril de 1990, na gestão da então prefeita Luiza Erundina pelo Partido dos Trabalhadores. Foi prevista na LOM a criação obrigatória de conselhos gestores ou setoriais de políticas públicas, entre esses conselhos estão o Conselho Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Saúde, outro conselho que tem importância fundamental na revisão deste trabalho e está previsto na LOM é o Conselho de Representantes (CR), que embora não seja obrigação na CF 88, surge em um conceito democrático de auxílio na gestão e fiscalização das subprefeituras (LIMA, 2017).

A Lei Orgânica já demonstra em seu preâmbulo uma clara preocupação com o “fortalecimento das instituições democráticas e os direitos da pessoa humana”. Ainda mais importante, o art. 2 prevê, como princípios e diretrizes de toda a Lei, “i) a prática democrática, ii) a soberania e a participação popular e a iii) a transparência e o controle popular na ação do governo”. Tais incisos demonstram quanto o debate político à época lida com a temática da participação e do controle popular junto à noção democrática, tendo espaço no discurso e na legislação estatal. (LIMA, 2017. p. 6)

As subprefeituras, por sua vez, também surgem a partir da LOM, como órgãos executores da administração em âmbito local, por se tratar de uma cidade tão grande e com características diferentes em cada território, surgiram como um mecanismo descentralizador das políticas. Entretanto, a descentralização enfrentou grande oposição por parte dos vereadores, muitos temiam perder o poder em seus redutos eleitorais. Com a constituição dos Conselhos de Representantes temiam perder o protagonismo e conseqüentemente votos (LIMA, 2017).

Durante a gestão Luiza Erundina a Câmara Municipal foi palco de muitos embates o que dificultou a articulação e aprovação da criação das subprefeituras e dos Conselhos de Representantes. As gestões posteriores (Paulo Maluf 1992-1996

e Celso Pitta 1997-2000), foram marcadas pelo completo desinteresse na pauta da participação popular e centralização da política. Somente no processo eleitoral do ano 2000 é que a participação popular voltou ao centro do debate. Com a eleição de Marta Suplicy (PT) para a gestão 2001-2004 a discussão tomou corpo e a expectativa era de que os CR's fossem aprovados ainda em sua gestão, porém o receio dos vereadores fez com a visão da prefeita de manter a governabilidade retardou o processo de criação dos conselhos e o resultado disso foi que nas gestões seguintes (José Serra 2005-2006 e de seu vice Gilberto Kassab 2006-2012) houve o impedimento da eleição e da implementação desses órgãos (LIMA, 2017).

O que seguiu foi uma batalha judicial na perspectiva de impedir a implementação dos CR's, o procurador Rodrigo Pinho que foi nomeado pelo então Prefeito José Serra, entrou com uma Ação Indireta de Inconstitucionalidade (ADIN) questionando os artigos 54 e 55 da LOM, que diz:

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

De acordo com a ADIN, não havia previsão constitucional para a implementação do CR e ainda, que havia vício de iniciativa, por ter sido proposto pela câmara de vereadores por meio da LOM. A tese era de que os conselheiros exerceriam função pública, sem remuneração ou regulamentação trabalhista com o Estado. Entre idas e vindas no Judiciário o processo sobre o CR encontra-se no Supremo Tribunal Federal (STF) sem um desfecho, aguardando deliberação do plenário.

2. CONSELHOS PARTICIPATIVOS MUNICIPAIS

Durante o processo eleitoral de 2012, o então candidato do Partido dos Trabalhadores Fernando Haddad, propôs a criação de um Conselho de Representantes da Sociedade Civil nas subprefeituras. A ideia era de fortalecer a participação popular e o poder local. Ao vencer a eleição esse item foi inserido no plano de metas (objetivo 20) e propunha a criação dos Conselhos Participativos Municipais no âmbito das 32 subprefeituras (LIMA, 2017).

Instituídos pela lei municipal 15.764/2013, os CPM's surgiram como uma forma de assegurar o compromisso que a gestão municipal firmou de assegurar os direitos sociais e civis contemplados por meio do diálogo e da participação da população como método de governo buscando a construção de um sistema municipal de participação social. Essa foi uma diretriz prevista no plano de metas 2013-2016, eixo 3, sobre gestão descentralizada, participativa e transparente.

A criação efetiva dos CPM's ocorreu a partir da publicação do decreto 54.156, em primeiro de agosto de 2013. O referido decreto diz:

O Conselho Participativo Municipal é um organismo autônomo da sociedade civil, reconhecido pelo Poder Público Municipal como instância de representação da população de cada região da Cidade para exercer o direito dos cidadãos ao controle social, por meio da fiscalização de ações e gasto públicos, bem como da apresentação de demandas, necessidades e prioridades na área de sua abrangência. (São Paulo – Município, 2013. Decreto 54.156/2013)

Esse decreto regulamentou os artigos 34 e 35 da Lei 15.764/2013, que versam sobre o funcionamento e a composição dos conselhos em cada uma das subprefeituras. Determinaram que a cada 10.000 habitantes deveria haver um conselheiro eleito e a fração superior a 5.000 (cinco mil) deveria ser arredondada para garantir a participação de mais um conselheiro ou uma conselheira. Instituiu ainda o mínimo de 19 e máximo de 51 conselheiros por subprefeitura.

Com o objetivo de contemplar a população imigrante o Decreto 54.645/2013, estabeleceu que em cada CPM seria assegurada a vaga extraordinária de no mínimo um(a) conselheiro(a) imigrante, conforme seus artigos 1º, 2º e parágrafo único:

Artigo 1º Fica criada, nos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras, a cadeira de Conselheiro Extraordinário para os imigrantes residentes na Cidade de São Paulo.
Artigo 2º Será criada 1 (uma) cadeira de Conselheiro Extraordinário nas Subprefeituras em que a presença imigrante corresponda a, no mínimo, 0,5% (meio por cento) da população local, de acordo com os dados do Censo 2010.
Parágrafo Único. Nas Subprefeituras em que o número de imigrantes ultrapasse 1% (um por cento) da população local e o número absoluto de imigrantes ultrapasse 10.000 (dez mil), será criada uma segunda cadeira de Conselheiro Extraordinário. (São Paulo – Município, 2013. Decreto 54.645/2013)

O parágrafo segundo do decreto 54156/2013 determinou que o CPM deveria buscar articulação com os demais conselhos municipais, conselhos gestores e fóruns sem a possibilidade de substituí-los em suas funções. Essa indicação buscava a integração dos instrumentos de participação popular indicando o interesse da gestão municipal em consolidar esses mecanismos. Já os artigos 12º e 13º definiram que os mandatos tenham duração de dois (2) anos a partir do primeiro dia útil após a cerimônia de posse⁴ e com possibilidade de apenas uma reeleição.

Em março de 2015 houve uma alteração significativa na proporção de integrantes de cada conselho de acordo com o gênero, foi publicado o decreto 56.021/2015, que regulamentou a lei 15.946/2013, que instituiu a paridade de gênero nos conselhos de controle social no município, tornando obrigatória a participação e no mínimo 50% de mulheres na composição dos conselhos.

Artigo 1º - A Lei nº [15.946](#), de 23 de dezembro de 2013, que dispõe sobre a obrigatoriedade de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de mulheres na composição dos conselhos de controle social do Município de São Paulo, inclusive os gestores, fica regulamentada de acordo com as disposições deste decreto. (São Paulo – SP. 2013)

Essa alteração significou avanço fundamental na garantia da inserção das mulheres nos conselhos de participação, para o CPM no município significou a garantia da representatividade das mulheres no processo de discussão da implementação de políticas públicas nos territórios.

Os CPM's surgiram como um mecanismo de natureza consultiva e com os objetivos de propor, acompanhar e fiscalizar as ações do poder público em âmbito municipal.

⁴ Historicamente as cerimônias de posse dos CPM's ocorreram no dia 25 de Janeiro dos anos de 2014, 2016 e 2018, dia do Aniversário de Fundação da Cidade de São Paulo.

Esse conselho tem como função exercer o controle social, assegurando a participação da sociedade no planejamento e fiscalização das ações e gastos públicos nas regiões, como também sugerindo ações e políticas públicas nos territórios. O Conselho Participativo é formado exclusivamente por representantes da sociedade civil eleitos pelos moradores de cada distrito da cidade de São Paulo. Segundo o decreto que o criou, o número de conselheiros varia de acordo com a distribuição da população das subprefeituras e seus distritos: mínimo de 19 e máximo de 51 representantes. Os conselheiros são eleitos por voto direto, secreto, facultativo e universal de todas as pessoas com mais de 16 anos e residentes em São Paulo. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2015. p. 34)

Entende-se, portanto, que é um instrumento autônomo de grande importância na elaboração e execução de projetos que atendam às demandas locais. Apresentamos como hipótese neste estudo que parte considerável da população sequer conhece a existência dos conselhos e muito menos suas funções. Esse pode ser um fator que leve ao esvaziamento das reuniões e da baixa participação no processo eleitoral, além disso, decorrente disto percebemos a importância em investigar se os próprios conselheiros possuem a exata noção do que representa fazer parte destes colegiados.

Considerando a população da cidade de São Paulo que segundo dados do IBGE (2010) possui 11.253.503 (onze milhões, duzentos e cinquenta e três mil e quinhentos e três) habitantes, a porcentagem de representantes era de 1,02% (um vírgula zero dois), número que pode ser considerado baixo dada a importância deste instrumento de participação.

O primeiro processo eleitoral para os CPM's ocorreu em 08/12/2013 e elegeu 1.125 conselheiros(as) 32 subprefeituras. Em toda a cidade, 757.510 eleitores participaram do processo, representando 8,78% dos eleitores da cidade de São Paulo (GOMES, 2013), nesse processo foi possível observar uma grande diferença no número de votos em cada subprefeitura, por exemplo, na subprefeitura da Lapa uma candidata teve 3.514 votos e foi a mais bem votada da cidade, sua votação superou em 20 vezes o número de votos da segunda colocada, já no distrito da Barra Funda a candidata mais bem votada teve apenas 18 votos. Esse processo eleitoral contou com o suporte técnico do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e ainda com o suporte técnico da área de Tecnologia da Informação da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação da Prefeitura de São Paulo (PRODAM).

A divulgação dos processos eleitorais e da existência deste mecanismo é também um fator da sensação de baixa adesão aos conselhos, o Portal R7(2013) noticiou que foram 120.000 (cento e vinte mil) eleitores ante uma previsão da Prefeitura de 500.000 (quinhentos mil) eleitores. Fato esse que aponta ser necessário maior divulgação sobre a existência e as funções destes conselhos.

2.1 Composição dos CPM's

Na composição dos conselhos foi definida que deveria haver uma coordenação composta por coordenador(a) e secretário(a) eleitos na primeira reunião ordinária após a posse, esses membros deveriam organizar as reuniões, pautas e encaminhamentos, porém sem representar maior ou menor grau de importância no CPM. Além disso, dois (2) outros integrantes do CPM deveriam ser eleitos para fazer parte do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP), que foi criado pelo decreto 54.837/2014 que tinha por objetivo propor diretrizes para a elaboração da proposta de programa de metas, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. O CPOP tinha ainda, entre outras funções, propor metodologia para o processo de participação da sociedade civil nessas discussões. Representou mais um avanço na busca por definição de prioridades orçamentárias baseadas nas indicações da população, por meio dos mecanismos existentes no município para controle e participação popular.

Embora o processo de consolidação desse mecanismo tenha se demonstrado lento, foi possível observar avanços significativos e alterações que buscaram sempre a melhoria e consolidação dos conselhos. O que pode indicar que mesmo com dificuldades o modo petista de governar demonstrou a importância que é dada à participação popular.

Entretanto, o processo eleitoral do ano de 2016 foi muito conturbado devido a conjuntura nacional que contou com o Golpe parlamentar que retirou a Presidenta legitimamente eleita Dilma Rousseff da presidência somados aos ataques midiáticos realizados contra o Partido dos Trabalhadores e não devendo ser desprezadas as manifestações das jornadas de junho de 2013 e que ainda deverão ser objeto de estudos para definir o grau de instabilidade gerado e seus impactos para a representação política.

O ambiente eleitoral contaminado acabou com a eleição de um “*pseudo-outsider*”⁵, João Dória (PSDB), que conseguiu ganhar a eleição com 53,29% dos votos válidos, sob a égide de um discurso de que não era político e sim gestor. Com a chegada de João Dória à prefeitura municipal, o clima foi de incerteza sobre a continuidade das políticas de participação social, sobretudo o CPM, uma vez que na

⁵ <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/05/o-perigo-dos-outsiders.shtml>

gestão de José Serra, também filiado ao PSDB, houve intensa articulação para impedir o funcionamento dos conselhos de representantes.

O que ocorreu em seguida demonstrou o desinteresse da gestão municipal tucana no fortalecimento e na consolidação dos CPM's. No início de sua gestão, em 14 de agosto de 2017, por meio do decreto 57.829, diminuiu em 67% o número de conselheiros. Alterando a proporção de munícipes com relação ao número de cadeiras. Se anteriormente a proporção era de 1 conselheiro para cada 10.000 moradores o decreto alterou para 1 conselheiro a cada 30.000 moradores, estabeleceu ainda o número máximo de 41 conselheiros por CPM, manteve o mínimo de 5 conselheiros por distrito. Esta alteração criou distorções significativas privilegiando distritos em áreas mais nobres em detrimento dos distritos existentes em áreas mais periféricas onde houve redução do número de conselheiros, em matéria publicada no site da Rede Brasil Atual em 16/08/2017 consta o seguinte exemplo:

É o caso, por exemplo, da prefeitura regional de Pinheiros que, com 289.743 habitantes e quatro subdistritos, terá 22 conselheiros. Mesmo número da prefeitura regional do Campo Limpo, que tem 607.105 habitantes e três distritos. Proporcionalmente, a área nobre terá um conselheiro para cada 13,1 mil habitantes e a região periférica terá um para cada 27,5 mil habitantes. (Redação RBA. 2017)

Esse desinteresse ficou evidenciado no processo eleitoral realizado em dezembro de 2019 para os CPM's, em diversas subprefeituras o número de candidatos foi inferior que o número de cadeiras, a participação no pleito também foi consideravelmente baixa. De acordo com Sampaio (2019) em entrevista à Rádio CBN, em 54 dos 96 distritos da cidade de São Paulo o número de candidatos foi inferior ao número de vagas. Na eleição realizada em 08 de dezembro o total de eleitores em toda a cidade foi de 11.761 munícipes.⁶ Sendo que na primeira eleição realizada no ano de 2013 a participação foi de 757.510 eleitores. Nota-se claramente o esvaziamento do processo de disputa por uma vaga como integrante desse colegiado e principalmente da participação da população no processo de escolha.

⁶ Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/eleitos-os-novos-membros-do-conselho-participativo-municipal-da-cidade-de-sao-paulo>

3. ERMELINO MATARAZZO: O CENÁRIO DO ESTUDO

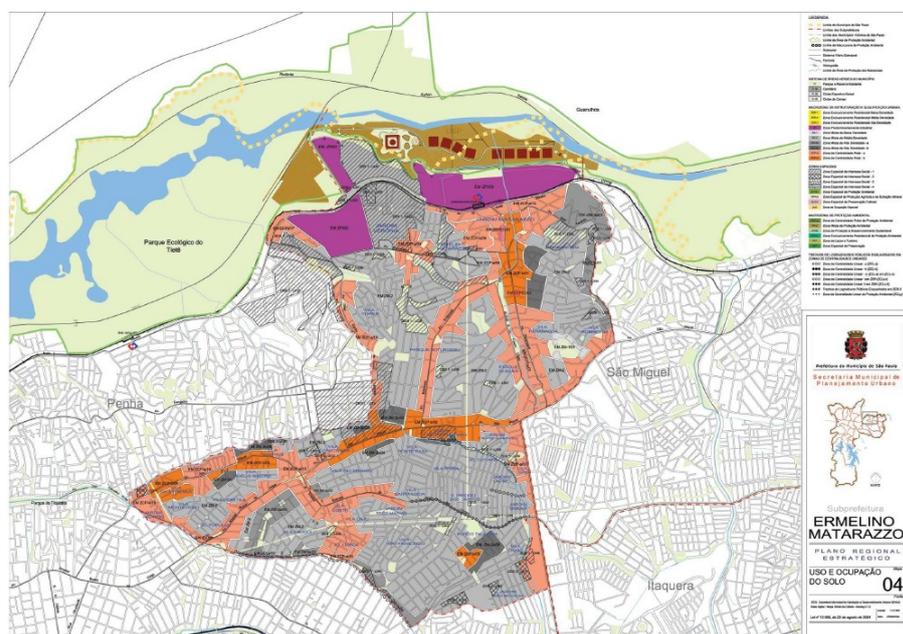
3.1 Caracterização geográfica e demografia

Ermelino Matarazzo é um distrito da zona leste da Capital paulista. De acordo com moradores mais antigos, a região era habitada pelos índios Guaianazes. Por volta do ano 1.600 foi criada a aldeia de São Miguel Arcanjo com a capela do mesmo nome, reconstruída em 1622. O distrito de Ermelino Matarazzo localiza-se na várzea do rio Tietê e já era um povoado considerável na metade do século XVII. Em 1941 é instalada no bairro uma das fábricas do grupo Matarazzo. Em 07/02/1926 foi inaugurada a ferrovia com a Estação, atual Comendador Ermelino Matarazzo. O bairro é dividido em dois subdistritos (Ermelino Matarazzo e Ponte Rasa), e que são separados por uma avenida que os separa longitudinalmente. Embora próximos, poucas são as opções de transporte público que fazem a ligação dos distritos.

Equipamentos públicos de maior importância estão localizados no subdistrito de Ermelino Matarazzo, podemos citar o Hospital Municipal Alípio Correa Neto, a Biblioteca Rubens Borba de Moraes, o Centro Esportivo Municipal e o Hospital Dia em saúde mental.

Os bairros que compõe o entorno da região são: São Miguel Paulista, Itaquera, Penha e Artur Alvim, além da divisa com o município de Guarulhos.

Figura 1: Limite de bairros ao entorno da região pesquisada



De acordo com dados demográficos disponíveis no site da Prefeitura do Município de São Paulo o Distrito de Ermelino Matarazzo tem uma população estimada em 113.615 habitantes, enquanto que o Distrito de Ponte Rasa possui 93.894 habitantes, totalizando uma população de 207.509 habitantes.

3.2 Histórico e caracterização do conselho participativo local

O Conselho Participativo Municipal da subprefeitura de Ermelino Matarazzo foi composto inicialmente seguindo a tabela constante no anexo do decreto 54.156/2013, que estabelecia naquele momento a seguinte conformação para os distritos da área abrangida pelo CPM Ermelino Matarazzo.

Quadro 1 – Quantidade de vagas CPM Ermelino Matarazzo

Subprefeitura	Subdistritos	Moradores	Vagas
Ermelino Matarazzo	Ermelino Matarazzo	113.615	11
	Ponte Rasa	93.894	9
	Total	207.509	20

Fonte: Decreto 54.156/2013.

Posteriormente foi incluída na composição uma cadeira extraordinária para imigrante morador da região, conforme estabelecido no decreto 54.645/2013, nesse caso não há uma vaga para cada subdistrito, o(a) conselheiro (a) eleito(a) representa os imigrantes moradores da área de abrangência da subprefeitura. Instituído assim que o CPM Ermelino Matarazzo deveria ser composto por 21 membros, sendo 11 do subdistrito de Ermelino Matarazzo e 9 do subdistrito da Ponte Rasa, além de uma cadeira extraordinária para imigrantes.

Figura 2: Recorte DOC 22/12/2015 – Pág. 50

Resultado final eleição CPM Ermelino Matarazzo – Biênio 2016-2017

ERMELINO MATARAZZO	JOSÉ PIRES DOS SANTOS	M	ERMELINO MATARAZZO	62016	192	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	MARIA JOSE DA C. NASCIMENTO	F	ERMELINO MATARAZZO	62019	126	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	MARIA HELENA CARDIANO TEDEIRA	F	ERMELINO MATARAZZO	62018	113	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	TIAGO ANTUNES DA LUZ NETO	M	ERMELINO MATARAZZO	62031	104	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	CARLOS PIRES DOS SANTOS	M	ERMELINO MATARAZZO	62003	89	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	NATANAEL JOSÉ DE SOUZA	M	ERMELINO MATARAZZO	62022	82	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	RICARDO HIDEMI BABA	M	ERMELINO MATARAZZO	62025	79	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	OSWALDINA BATISTA DE MATOS	F	ERMELINO MATARAZZO	62024	63	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	GABRIELLI MEDEIROS DAINEZI	F	ERMELINO MATARAZZO	62013	45	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	MARIA LUCIA SAMOEL FONSECA	F	ERMELINO MATARAZZO	62020	5	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	SANDRA MARIA PEREIRA DE ALMEIDA	F	ERMELINO MATARAZZO	62028	4	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	FLAVIA DAS DORES B. GONÇALVES	F	PONTE RASA	62011	154	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	SONIA CAMARGO DA S. SANTOS	F	PONTE RASA	62030	104	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	GENARIO BARBOSA MOREIRA FILHO	M	PONTE RASA	62014	101	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	MARCOS ANTONIO DE FREITAS	M	PONTE RASA	62017	43	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	SANDRO ROQUE DO NASCIMENTO	M	PONTE RASA	62029	18	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	RODRIGO PEREIRA DA SILVA	M	PONTE RASA	62027	9	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	CORA MARIA QUEIROZ	F	PONTE RASA	62004	5	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	EDNA SERRANO CARDOSO DE SA	F	PONTE RASA	62006	3	ELEITA(O)
ERMELINO MATARAZZO	ELENICE FRANCISCA DA S. ANTONIO	F	PONTE RASA	62008	1	ELEITA(O)

Figura 3: Recorte DOC 27/12/2017 – Pág. 50

Resultado final eleição CPM Ermelino Matarazzo – Biênio 2018-2019

ERMELINO MATARAZZO	ERMELINO MATARAZZO	34321	MARIA MADALENA DOS SANTOS ABRANTES	40	F	Eleito(a)
ERMELINO MATARAZZO	ERMELINO MATARAZZO	34221	ELIANE FILOMENA PEDROTI BRUNI	16	F	Eleito(a)
ERMELINO MATARAZZO	ERMELINO MATARAZZO	34121	EDUARDO PEREIRA COSTA	1	M	Eleito(a)
ERMELINO MATARAZZO	ERMELINO MATARAZZO	34421	MARIA VANEIDE DA SILVA VERLY	0	F	
ERMELINO MATARAZZO	ERMELINO MATARAZZO	34521	PAULO GOMES DE MELO	0	M	
ERMELINO MATARAZZO	ERMELINO MATARAZZO	34621	VINICIUS FERRARI JESUS	0	M	
ERMELINO MATARAZZO	ERMELINO MATARAZZO	34021	ANDRÉ OLIVEIRA DOS SANTOS	0	M	
ERMELINO MATARAZZO	PONTE RASA	34722	ANDERSON ARANTES DE SOUZA	48	M	Eleito(a)
ERMELINO MATARAZZO	PONTE RASA	96422	ANA APARECIDA DE MORAIS VEG	31	F	Eleito(a)
ERMELINO MATARAZZO	PONTE RASA	35022	MAURICIO FERREIRA DA SILVA	23	M	Eleito(a)
ERMELINO MATARAZZO	PONTE RASA	35322	SANDRO ROQUE DE NASCIMENTO	2	M	Eleito(a)
ERMELINO MATARAZZO	PONTE RASA	34822	APARECIDA DE SOUZA	1	F	Eleito(a)
ERMELINO MATARAZZO	PONTE RASA	34922	FABIO DIAS DOS SANTOS	0	M	
ERMELINO MATARAZZO	PONTE RASA	35122	REGINA APARECIDA ALBERO	0	F	

Realizado o comparativo dos processos eleitorais dos biênios 2016-2017 realizada em 2015 e que abrange os dois últimos anos da gestão petista com os resultados dos processos para os biênios 2018-2019 (realizada em 2017) e 2020-2021 (ocorrida em 2019) durante as gestões de João Dória e Bruno Covas respectivamente a percepção é de desvalorização e desinteresse tanto do poder público como da população. Embora João Dória tenha permanecido menos de dois anos na Prefeitura, seu sucessor Covas manteve a política de enfraquecimento dos mecanismos de participação popular.

Comparando os resultados desses dois processos (2015 e 2017) nota-se a alteração imposta pelo decreto 57.829/2017 que sobre número de conselheiras eleitas no âmbito da subprefeitura de Ermelino Matarazzo de 21 para apenas 7 (sete). Sendo que das 14 candidaturas, 6 (seis) registraram zero votos, duas candidaturas 1 (um) voto e uma candidatura apenas 2 (dois) votos. Durante essa gestão a composição ficou definida com 4 (quatro) munícipes do subdistrito de Ponte Rasa e 3 (três) munícipes do subdistrito Ermelino Matarazzo. Dada a complexidade dos problemas regionais e quantidade de moradores na localidade esse número indica que a quantidade de pessoas que representem os dois subdistritos ficou aquém do necessário para direcionar o fortalecimento do CPM.

Figura 4: Recorte DOC 10/12/2019 – Pág. 48
Resultado final eleição CPM Ermelino Matarazzo – Biênio 2020-2021

Subprefeitura: Ermelino Matarazzo
 Total votos em branco Subprefeitura: 0
 Total votos nulos Subprefeitura: 4
 Total votos válidos Subprefeitura: 353
 Distrito: Ermelino Matarazzo

NÚMERO	NOME	VOTOS	SITUAÇÃO
0264	MARIA JOSÉ DA CONCEIÇÃO NASCIMENTO	107	titular
0235	SAMARA DINIZ ALVES	15	titular
0603	MARIZETE OLIVEIRA DA SILVA	3	titular
0439	ELJANE FLORENA PEDROTI BRUNI	2	titular
0543	ANTÔNIO VITORIANO SAMPAIO	91	titular
0511	RUBINALDO PEREIRA SANTOS	32	suplente
0016	RICARDO MARCIANO DE SOUZA	29	suplente
0021	FÁBIO CAMPOS DE AQUINO	26	suplente
0263	EDUARDO CARVALHO DOS SANTOS	1	suplente
0478	CLECIO SOARES LUDOVICO	0	suplente

Distrito: Ponte Rasa

NÚMERO	NOME	VOTOS	SITUAÇÃO
0459	ANA APARECIDA DE MORAIS VEG	45	titular
0223	AUGUSTO CESAR NUNES COSTA	2	titular
0462	VIRGLIO CESAR DOMINGUES	0	suplente
0482	LUIZ CARLOS CARDOSO DE SÁ	0	suplente
0619	APARECIDA NOBUNO KURODA	0	suplente

De acordo com o resultado publicado no Diário Oficial da cidade de São Paulo no dia 10/12/2019 a subprefeitura teve a participação de 357 eleitores, sendo 4 votos nulos e 353 votos válidos. Foram eleitas para o biênio 2020/2021 apenas 7 (sete) pessoas titulares e 8 suplentes, além de uma cadeira para imigrante, cabe o destaque de que das 15 candidaturas – número inferior ao total de componentes do biênio 2016-2017 que eram 21 conselheiras – 4 não obtiveram nenhum voto sequer, duas pessoas eleitas conquistaram dois (2) votos, uma pessoa três (3) votos, sendo que os mais votados 107 e 91 votos respectivamente. Outro ponto importante é a representatividade de cada subdistrito, Ermelino Matarazzo teve 10 candidaturas e terá 5 representantes, enquanto que Ponte Rasa, teve 5 candidaturas e terá direito a 2 representações. Cabe o destaque para o fato de a gestão municipal ter considerado como suplentes pessoas que não obtiveram votos conforme recorte do Diário Oficial da Cidade, fica claro o esvaziamento deste importante instrumento de participação popular.

No processo eleitoral mais recente ocorreu um aumento do número de eleitores em relação a 2017, entretanto, o número ainda é baixo com relação ao total de moradores da área abrangida. Nota-se a inversão da quantidade de representantes eleitos em cada subdistrito para as cadeiras titulares. E ainda a eleição de suplentes, fato que não aconteceu na eleição anterior.

A participação de eleitores pode ser explicada pelo fato de ter ocorrido diminuição também dos pontos de votação. Na eleição para o conselho participativo realizada no ano de 2015 foram disponibilizados 7 pontos de votação espalhados pelos subdistritos de Ermelino Matarazzo e Ponte Rasa, correspondendo a 48 locais de votação para eleições regulares para cargos legislativos e executivos, entretanto, no processo eleitoral de 2017 foram disponibilizados apenas 2 pontos de votação e no último pleito o único local de votação foi a sede da subprefeitura de Ermelino Matarazzo. Esses dados encontram-se disponíveis no site da Secretaria Municipal de Relações Governamentais da Prefeitura Municipal de São Paulo.

De acordo com o site da subprefeitura de Ermelino Matarazzo, no último processo eleitoral para o CPM participaram 357 eleitores, sendo que havia apenas 1 local para votação. Comparando com o pleito anterior haviam 2 pontos de votação. As 5 candidaturas com mais votos no processo eleitoral de 2017 obtiveram respectivamente 48, 40, 31, 23 e 16 votos, comparando com a eleição realizada em 2015, os números são bem inferiores, já na eleição realizada em no ano de 2019 houve aumento no número de votos das primeiras 5 colocadas, porém ainda em números inferiores ao ano 2015, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 – Maiores votações 3 últimas eleições CPM Ermelino Matarazzo

Posição	2015	2017	2019
1	192 Votos	48 Votos	107 Votos
2	154 Votos	40 Votos	91 Votos
3	126 Votos	31 Votos	45 Votos
4	113 Votos	23 Votos	32 Votos
5	2 candidatas com 104 Votos	16 Votos	29 Votos

Fonte: Elaboração própria.

A participação da população pode ser relacionada com uma expectativa não atendida da população, conforme Maranhão e Teixeira:

Articulação entre participação e modelo de desenvolvimento. Esta questão aparece de diferentes formas, como vimos acima, na sociedade civil brasileira. Fruto, muito provavelmente de uma conjuntura de governo Lula, em que parte dos atores da sociedade civil esperavam um outro modelo de desenvolvimento sendo empregado e, de alguma forma, sentem-se desafiados a não apenas cobrar do governo um novo modelo, mas de procurar contribuir na sua formulação. (MARANHÃO e TEIXEIRA, 2006. Pág. 118)

Além disso, a participação no processo de escolha também indica que a baixa participação na eleição vem ocorrendo de forma sistemática, tanto quando o recorte é realizado com eleitores como quando a análise é sobre as candidaturas, é um fator particularmente estranho ao processo o fato de pessoas se candidatarem de forma espontânea e no dia da eleição não obter um voto sequer, ou mesmo as distorções de representações eleitas com menos de 5 votos, a quem ou a quais interesses essas pessoas representam?

É fato que a eleição realizada no ano de 2017 pode ter sido contaminada por ocorrer no mesmo ano das eleições municipais, uma vez que conforme levantado no início deste trabalho, por vezes os mecanismos de participação reproduzem a lógica da disputa partidária, e no caso desse processo específico que culminou com a eleição de um partido de alinhamento político contrário ao do Partido dos Trabalhadores possa ter gerado dúvidas e incertezas quanto a continuidade dessa política e tenha causado um certo desânimo na população. Isto demonstra que este desafio ainda está distante de ser superado, uma vez que se demonstra que a mudança do partido que está no poder executivo interfere diretamente na consolidação do CPM. Sobre esse assunto Valla diz que:

A questão parece ser importante, pois a própria composição da participação popular com muita frequência inclui as classes populares e os mediadores. Ou seja, a própria ideia implícita de participação popular é posta em questão, uma vez que as reivindicações a nortear as manifestações não são necessariamente iguais entre os participantes. Tais questionamentos, juntamente com os da conjuntura de nova ordem mundial, contribuem para se considerarem problemáticas as relações entre os profissionais, mediadores, educadores – geralmente progressistas – e as classes populares, em virtude de dificuldades de compreensão por parte dos primeiros. (VALLA, 1998. Pág. 13)

Entretanto, em que pesem as questões conjunturais, a comunicação da Prefeitura com os munícipes quando se trata de CPM foi muito aquém das possibilidades de uma gestão que controla a maior cidade do Brasil. Fica nítido ao observarmos as respostas que a população pouco conhece sobre esse órgão, dado

o tamanho da estrutura municipal os resultados apresentados poderiam ser melhores.

Se levarmos em consideração a população estimada para os subdistritos de Ponte Rasa e Ermelino Matarazzo que é de 210.000 habitantes, o percentual de pessoas que votaram no processo eleitoral do ano de 2019 é de 0,168095%. Esse resultado demonstra que é preciso maior empenho da Gestão Municipal para perpetuar esse mecanismo na cidade.

Um fato que pode ser observado e indicar a falta de empenho da prefeitura municipal no sentido de fortalecer os CPM's está relacionado com o fato dos tucanos estarem a frente da prefeitura municipal, o neoliberalismo incorporado pelo PSDB possui características de limitação do papel do Estado, nesse processo inclui-se os mecanismos de participação popular. Sobre isso Dagnino (ano) diz que:

Assim, o encolhimento das responsabilidades sociais do Estado encontra sua contrapartida no encolhimento do espaço da política e da democracia. Ambas devem ser limitadas ao mínimo indispensável. Como no Estado mínimo, esse encolhimento é seletivo e suas consequências⁷ são o aprofundamento da exclusão exatamente daqueles sujeitos, temas e processos que possam ameaçar o avanço do projeto neoliberal. (DAGNINO, 2004. p. 109)

4. PERCEPÇÃO SOBRE A EFETIVIDADE E REPRESENTATIVIDADE DO CPM

O levantamento de dados foi realizado por meio da pesquisa documental nas peças legais que normatizaram a participação popular na cidade de São Paulo, nos

⁷ No texto original consta grafado com regras anteriores ao Novo Acordo Ortográfico

documentos oficiais das iniciativas de participação no período delimitado nessa pesquisa e ainda em entrevistas realizadas com ex-conselheiros (as).

Portanto, essa pesquisa tem natureza exploratória e os dados foram analisados quantitativamente e qualitativamente a partir da análise descritiva. O público abrangido foi de moradores de Ermelino Matarazzo e Ponte Rasa. Os dados foram levantados a partir de entrevistas divididas em 5 temas norteadores que se subdividiram em 15 questões conforme a seguir:

1. Motivação

- Quais os motivos o levaram a candidatar-se a uma cadeira no CPM de Ermelino Matarazzo?
- Você teve suas expectativas atendidas? Sente que foi importante participar deste colegiado?
- Qual foi a sua relação com seus eleitores durante sua gestão no CPM?

2. Estrutura do CPM

- Em sua opinião de que forma o desenho estrutural do CPM contribui para suas atividades?
- A subprefeitura contribui para o encaminhamento das propostas do CPM?

3. Relevância do CPM

- Qual a importância do CPM na geração de políticas públicas para a região?
- A população conhece o CPM? Sabe de sua existência?
- Suas demandas foram atendidas?
- A subprefeitura executou de alguma forma o que foi solicitado pelo CPM ou por você individualmente?

4. Interferências externas

- Durante sua gestão como conselheiro(a) houve interferência ainda que velada de algum parlamentar?
- Houve interferência da subprefeitura nas decisões do CPM local?
- Você sentiu diferenças de tratamento do CPM em gestões de partidos distintos PT X PSDB?

5. Possibilidades de melhoria

- O que você acha que precisa para melhoria do conselho?
- Você acha que é importante a manutenção do CPM? por quê?
- Se você pudesse falar com o Prefeito agora, o que você diria sobre o CPM?

O convite foi feito por meio de envio de mensagens que continham uma breve explicação sobre o tema da pesquisa, além da garantia do sigilo das informações pessoais, para grupos de ex-conselheiros participativos moradores do distrito de Ermelino Matarazzo por meio dos aplicativos *Whatsapp* e *Telegram*. A participação na pesquisa se deu de forma voluntária pelas pessoas convidadas, ao todo foram enviados convites para 20 pessoas, porém apenas 4 retornaram o contato positivamente.

A análise dos dados coletados se deu de forma qualitativa, as respostas individuais foram qualificadas de acordo como pontos convergentes e pontos divergentes respeitando a individualidade dos entrevistados. Foi garantido o sigilo da identidade de todas (os) voluntárias (os).

4.1 Motivação

Inicialmente, para caracterizar as pessoas entrevistadas serão utilizados os sufixos “a” “as” para indicar a denominação independente do gênero ao qual a pessoa se identifica, abrangendo a todas as pessoas independentes do sexo biológico ou orientação sexual.

As pessoas entrevistadas serão identificadas apenas com as letras A (Gestão 2014-2015), B (Gestão 2014-2015), C (Gestão 2017-2017) e D (Gestões 2014-2015, 2016-2017 e eleita para o biênio 2020-2021), com exceção a este pesquisador que será identificado pelo texto em primeira pessoa.

O primeiro tema diz respeito a motivação para candidatar-se a uma cadeira no CPM Ermelino Matarazzo, e foi subdividido em três questões.

A primeira pergunta feita as entrevistas foi a seguinte: Quais os motivos a levaram a candidatar-se a uma cadeira no COM de Ermelino Matarazzo?

A – “Minha motivação central foi a possibilidade da participação da população, através de seus conselheiros, em opinar sobre o rumo do governo local, elegendo prioridades de obras e serviços. Exercer o direito à cidadania em fiscalizar o trabalho do governo local.”

B – “A princípio eu sempre me interessei pelos problemas do bairro, da região e sempre quis de alguma forma ter um espaço para atuar e de alguma forma ajudar a resolver os problemas na região. Participei de como conselheiro gestor de uma UPA, então sempre tive uma participação ativa e achei importante através do conselho dar minha contribuição.”

C – “Na verdade Tiago, é que era um conselho novo né, que foi lançado, eu entrei por pura curiosidade pra aprender alguma coisa, por conhecimento.”

D – “Bom, eu quis participar da eleição do conselho participativo, pois achei que era uma boa oportunidade de ajudar a resolver os problemas do bairro.”

É possível observar nas respostas obtidas que as motivações das pessoas que foram eleitas ao CPM de Ermelino Matarazzo e concluíram seus mandatos se manifestou na perspectiva de contribuir para melhorias para a região, por meio de um órgão colegiado organizado pelo poder público. Essas respostas vão ao encontro do sentimento deste pesquisador que ao candidatar-se para uma cadeira

do CPM de Ermelino Matarazzo tinha expectativas nessa perspectiva de contribuir para melhorias do distrito de Ermelino Matarazzo.

Na sequência a pergunta: Você teve suas expectativas atendidas? Sente que foi importante participar deste colegiado?

A – “Minhas expectativas foram atendidas, mesmo que percebendo a tentativa de manipulação do Conselho por parte dos representantes do governo no sentido de usar o conselho para legitimar os interesses da subprefeitura e de vereadores”.

B – “Foi importante participar desse colegiado de certa forma sim, eu acho que a gente conseguiu alguns avanços em Ermelino Matarazzo embora eu sinto que poderíamos ter avançado um pouco mais, mas a administração favoreceu bastante ao abrir o espaço e a gente conseguiu alguns avanços importantes na região né, aquele CDC⁸ que estava abandonado que a gente conseguiu sem custo nenhum transferindo o Centro Esportivo né, com funcionários em seguida a secretaria de esportes reformou a piscina, fez a pista de skate, já abrimos o espaço para a população e depois conseguimos emplacar algumas prioridades que, embora tenha demorado a ser inaugurado, mas aconteceu, uma pelo menos aconteceu, que foi a UPA 24 horas que desafogou o hospital de Ermelino Matarazzo, inaugurada nesse ano. Quatro anos depois, mas foi uma proposta nossa. A Casa de Cultura de Ermelino Matarazzo também foi uma questão que debatemos bastante e conseguimos ainda que não tenha sido reformada que foi um prédio antigo ali na Paranaguá. Hoje lá é uma Casa de Cultura e foi fruto também desse debate e dessa luta nossa. Então acho que sim! Acho que foi importante, temos um prédio adquirido que ia ser uma Rede Hora Certa, no antigo Hospital Menino Jesus que não se materializou por falta de verba, o prédio tá lá parado nessa gestão nada foi feito, mas o prédio foi adquirido. Eu acredito que possa ser utilizado aí de alguma forma importante também na área da saúde.”

C – “Eu acho que valeu a pena sim, foi um aprendizado muito grande, embora eu sinta que muitas vezes não tínhamos a atenção necessária. Algumas vezes a gente apresentava alguma demanda e não tinha a resposta, outras coisas a gente era atendido, mas no geral foi uma experiência muito bacana.”

⁸ Clube da Comunidade – Espaço esportivo da Prefeitura Municipal.

D – “Muito positivo, muito importante participar do conselho participativo, aprendi muito né, no conselho eu adquiri conhecimento né, mesmo sem poder ajudar tanto a sociedade né, mas agente aprendeu bastante, aprendi bastante.”

Com relação a essa pergunta, já aparecem algumas diferenças no sentimento das pessoas entrevistadas, quem participou da primeira gestão do CPM (biênio 2014-2015) aparentam maior entusiasmo ao falar sobre a sua atuação e o atendimento de suas expectativas, inclusive com os exemplos citados por “B”. Consta nas atas de reuniões que o projeto apresentado pelo CPM ainda contemplava a construção de uma unidade educacional no mesmo terreno do Clube da Comunidade (CDC) e agregava ainda a Casa de Cultura de Ermelino Matarazzo, objetivando a implantação do “Território CEU”. A criação da Casa de Cultura de Ermelino Matarazzo ocorreu no ano de 2016 quando o Prefeito Fernando Haddad cedeu o prédio para a Secretaria de Cultura, entretanto, no final do ano de 2017, já na Gestão do então prefeito João Dória, a Prefeitura Regional determinou o fechamento da unidade, após o vazamento de conversa⁹ em que o Secretário Municipal de Cultura da época, André Sturm, ameaçou um integrante do coletivo que administrava o local. A partir de então o local passou a funcionar com a denominação “Ocupação Cultural Mateus Santos” e se tornou um local de resistência.

A questão seguinte: Qual foi a sua relação com seus eleitores durante sua gestão no CPM?

A – “Quanto à minha relação com os eleitores, as plenárias regionais do Conselho foram oportunidades para isso, mas a falta de apoio material e financeiro do Conselho limitou muito a relação dos conselheiros com seus eleitores.”

B – “Eu diria que embora a gente tenha mantido alguns contatos, em alguns momentos através de reuniões eu acho que não houve uma participação muito grande dos eleitores na discussão, acaba ficando o conselho pra fazer essa discussão. Em alguns momentos a subprefeitura chamava em plenárias para discutir com a população a gente tinha a presença dos eleitores quantidade bem pequena não tinha participação muito grande.”

⁹ <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/secretario-de-doria-ameaca-agente-cultural-em-reuniao-vou-quebrar-sua-cara.ghtml> . Acesso em: 22/12/2019.

C – “Às vezes algum conhecido vinha pedir alguma coisa, mas no geral não tive muito contato com quem votou, a gente sabe que é uma eleição que não é muito divulgada, então a gente tem poucos votos e a maioria do pessoal não sabe que tem o conselho. Então a gente tentava fazer o que dava.”

D – A minha relação com os eleitores que a gente fala né que é o pessoal da comunidade foi muito boa, foi bom, favoreceu também a comunidade nossa aqui porque muitas coisas eles não tinham consciência do estava acontecendo nas regionais né. Como eu sou uma liderança aqui que Graças a Deus todo mundo gosta de mim (Risos) eu levava tudo que falava lá eu trazia e fazia uma pequena reunião, um pequeno bate papo com as pessoas aqui e a gente levava o que tava acontecendo e o que era o conselho pra eles.”

Essas respostas indicam dificuldade da maior parte das conselheiras em manter contato com as pessoas que confiaram os votos em cada uma delas, esse sentimento também está presente em minha avaliação sobre a minha participação, embora tenha procurado encaminhar algumas solicitações, tive dificuldades em conseguir ter contato com eleitores, parte dessa dificuldade se deu por conta da difícil tarefa de organizar vida familiar, emprego, estudo e a atuação como conselheiro.

Embora a amostra seja relativamente pequena, é importante observar e destacar a participação feminina, inclusive possibilitar futuros estudos para aprofundar quais os motivos influenciam na obtenção desses resultados, conforme Barsted (2011):

O protagonismo das mulheres na luta por sua cidadania – em busca de um tempo perdido – marcou a última metade do século XX. Não se tratava tão somente da inclusão de um novo sujeito de direitos ou da extensão para as mulheres dos direitos existentes. Trava-se da construção de um novo direito capaz de abarcar novas demandas de um sujeito coletivo específico. (BARSTED, 2011. Pág. 98)

Essa participação maior das mulheres pode ser observada no resultado da eleição para o biênio 2020-2021 do CPM, uma vez que das 7 (sete) cadeiras, 5 (cinco) serão ocupadas por mulheres eleitas.

4.2 Estrutura do CPM

Este tema busca analisar qual a estrutura disponível para as conselheiras e de que forma isso influenciou na atuação das mesmas. Foi dividido em duas

questões. A primeira pergunta foi: Em sua opinião de que forma o desenho estrutural do CPM contribui para suas atividades?

A – “Então quer quanto à estrutura do Conselho né, no caso da subprefeitura de Ermelino Matarazzo que a região onde o atuei nós tivemos 20 conselheiros né, com uma representação dos três (sic) subdistritos aqui da região. Eu penso que essa estrutura ela foi razoável né, o maior problema que nós encontramos né, nós fomos a primeira gestão do conselho, quanto à estrutura local né, o conselho sequer tinha uma sala né, sequer tinha equipamentos, sequer tinha um vale de transporte que seja né para acompanhar os trabalhos da Subprefeitura né, então os conselheiros ficaram sem condição nenhuma de fazer um acompanhamento mais pormenorizado do trabalho da Subprefeitura né, por outro lado, o conselho não teve estrutura sequer para fazer o atendimento à população. É porque no meu entendimento o conselho deveria ser estruturado de tal maneira que tivesse um espaço de Atendimento à população, funcionasse como um órgão fiscalizador moderador em relação à população e a Subprefeitura lá então nesse sentido eu penso que ficou muito aquém daquilo que eu imaginava do ponto de vista da estrutura do conselho.”

B – “O desenho estrutural do CPM contribuiu para as atividades, foi bem estruturado porque ele atende os 96 distritos (sic) da cidade de São Paulo e a cada dez mil habitantes se eu não me engano, tem um representante então era uma representação muito boa, no total acho que a cidade tem 1.200 um pouco mais de conselheiros. Bastante representativo, contribuiu bem assim com essa estrutura.”

C – “Acho que algumas coisas tinham uma boa estrutura, tinha os conselhos pela cidade e tinha o CPOP¹⁰ que reunia os conselhos, era muito bom participar, mas a gente via que em outros conselhos a subprefeitura disponibilizava até carro pra levar o pessoal, agente não tinha sequer um vale transporte para ir pras reuniões, então era bem complicado você estar fazendo algo voluntário e ainda ter que arcar com os custos. Na subprefeitura depois que mudou a gestão agente não tinha nem uma sala pra atender a população e exercer nosso papel de conselheiro.”

D – “Contribuiu muito, como membro do conselho gestor da UBS (suprimido) desde 2012, foi através do conselho participativo que tivemos benefício na nossa UBS. Você lembra que eu participei do CPOP né, então eu tava direto lá na

¹⁰ Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo

prefeitura. Conseguimos benefícios na ubs por conta disso aí, pequenas, mas movimento de rua, nós tivemos benefícios, foi bem positivo.”

Com relação a essa pergunta, eu penso que faltou maior estrutura para o trabalho dos conselheiros, realmente em reuniões centralizadas, sejam da coordenação dos conselhos, sejam do CPOP, não havia a oferta de transporte por parte da subprefeitura, recordo-me de uma ocasião em que me foi oferecida carona pelo subprefeito até uma estação de metrô no retorno de uma reunião centralizada que foi realizada na região central. Além disso, houve muita dificuldade para utilização de uma verba que supostamente era destinada para a manutenção do CPM.

A segunda questão foi se a subprefeitura contribui para o encaminhamento das propostas do CPM?

A – Não respondeu a essa pergunta.

B – “De certa forma sim né. Encaminhamentos foram feitos, no início demorou um pouco para montar a estrutura do CPM nós não tínhamos um lugar próprio para nos reunir, mas depois da Subprefeitura cedeu o espaço e a gente começou a se organizar e os encaminhamentos de certa forma sim foram feitos não só pela subprefeitura, mas muitas vezes direto na secretaria¹¹ por que existia também o CPOP quer era um conselho centralizado na secretaria e participávamos também dessa discussão na secretaria.

C – “Algumas vezes sim, mas nem sempre. Encaminhamos uma série de coisas e nada foi feito. Pra você ter uma ideia, agente teve um problema com uma praga por aqui na vila, fiz o pedido na subprefeitura, demorou o maior tempão e só depois me encaminharam pra defesa civil, depois de mais um tempo me encaminharam pra vigilância sanitária e no final falaram que não podiam fazer nada, quem acabou resolvendo foi um condomínio que tem aqui do lado que pagou uma empresa que jogou um veneno no terreno e resolveu o problema.”

D – “A subprefeitura ajudou a gente sim naquela gestão (referindo-se a 2014-2015), houve situação aqui que a subprefeitura ajudou diretamente, nós tivemos aqui uma viela abandonada e foi feito o projeto aqui de arrumar a viela e arrumar com falhas, sem encanar a água, sem colocar acessibilidade para os idosos né, e

¹¹ SMRG – Secretaria Municipal de Relações Governamentais – era responsável pela organização dos CPM's nas 32 subprefeituras.

através do conselho participativo e da subprefeitura, eu conversei com o engenheiro (nome suprimido), pedi pra ele parar a obra que eu estava indo na subprefeitura, a subprefeita na época era a (nome suprimido), aí o que acontece, deram uma força muito grande aqui, arrumaram nossa viela, encanaram as águas, fizeram tudo bonitinho até com a acessibilidade. Então a subprefeitura ajudou a ente nessa gestão.

A minha impressão sobre esse tema é a de que faltou em muitas ocasiões o retorno por parte da subprefeitura de solicitações que eram entregues por meio de formulário definido para os encaminhamentos de demandas. No meu caso, não houve um retorno sequer sobre qualquer solicitação, nem pra dizer sim, nem pra dizer não.

4.3 Relevância do CPM

Este tema busca analisar a percepção das conselheiras com relação a importância e o quão relevante se demonstrou o conselho participativo em suas experiências na subprefeitura de Ermelino Matarazzo. Para tal, o tema foi dividido

em 4 perguntas. Quando perguntadas sobre qual a importância do CPM na geração de políticas públicas para a região, as respostas obtidas foram as seguintes:

A – “Eu não tenho nenhuma sombra de dúvida né, que quando há participação da população de maneira organizada na Gestão Pública, a gestão se alinha de acordo com os interesses da população né, para não se acomodar ela passa a ter uma atuação mais ativa no sentido de fazer com que a população seja representada nos seus interesses. Se a administração não executar é uma coisa né, mas ela fica mais incomodada com a situação da população, através dos seus representantes no caso dos conselheiros não tem sombra de dúvida disso né, então é muito importante a participação popular na Gestão Pública. Sem a Participação Popular pessoa é levada a uma certa acomodação, daí cumprir uma mera formalidade né, e às vezes desenvolver ações que não são assim diretamente vinculada aos interesses da população local, mas há interesses de outra ordem, de vereadores, políticos de modo geral então o conselho ele é muito relevante nesse sentido.”

B – “Importante que como disse nas primeiras questões, conseguimos alguns avanços importantes nas políticas públicas da região que é porque como moradores da região temos mais facilidades de identificar os problemas e as necessidades da região e foi isso que acabou acontecendo de fato, nós conseguimos identificar algumas questões importantes e que foram levadas adiante.”

C – “Ah o conselho foi muito importante, nós conseguimos encaminhar algumas questões né, por exemplo a UPA que foi inaugurada agora há pouco foi uma demanda do conselho participativo, o Hospital Menino Jesus que ia ser a Rede Hora Certa também, mas gestão atual parou tudo.”

D – “ Eu acho que é muito grande a importância, é muito grande porque é, a gente tem uma abertura, o conselho participativo tem uma abertura, não só eu, você como conselheira, o colegiado, a gente tem uma voz, e os moradores em si, as pessoas não tem. Se tem um buraco, uma rua cheia de entulho e ele não sabe onde ir, a gente tem a voz de poder estar ajudando e eu acho muito importante.

Embora não tenha sido citado por nenhuma das pessoas entrevistadas, o CPM participou diretamente da elaboração do plano gestor, conforme consta em atas e publicações da prefeitura municipal.

Após debates, de acordo com ata de reunião do CPM, foram definidos três projetos prioritários conforme segue:

Após debater as propostas e ponderar sobre a complexidade das obras os conselheiros e conselheiras definiram 3 obras prioritárias que abrangem os distritos de Ermelino Matarazzo e Ponte Rasa. São essas obras: No subdistrito de Ermelino Matarazzo, Território CEU (Ermelino Matarazzo) – Construção de um prédio para abrigar a unidade escolar no terreno do Centro Esportivo Municipal de Ermelino Matarazzo, Hospital Rede Hora Certa – Reforma do prédio do antigo Hospital Menino Jesus que já foi adquirido pela Prefeitura de São Paulo e no subdistrito da Ponte Rasa o CEU PONTE RASA – o espaço indicado é o terreno do IPREM localizado na Rua Itapipinas. Todos esses projetos foram aprovados por unanimidade pelos presentes. A presente reunião se encerrou às 19h. Sem mais finaliza-se a presente ata. (CPM – Ermelino Matarazzo, Ata 20/08/2016).

A reforma da biblioteca está inserida no projeto do território CEU de Ermelino Matarazzo¹² e a conclusão das obras ocorreu em outubro de 2016.

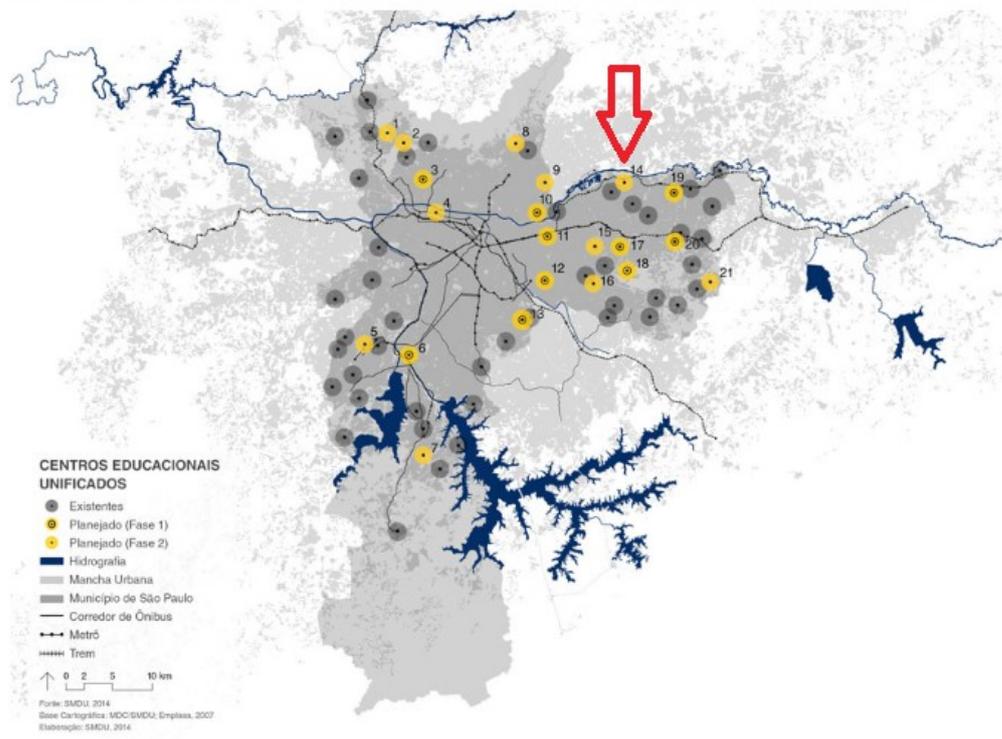
Entretanto, o projeto se encontra com indicação de status “Planejado – Fase 2” no site da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Não há nenhum indicativo publicado especificando possíveis projetos para a construção de unidade educacional no espaço do CDM.

¹² O território CEU prevê a integração de unidades de cultura, educação e esportes em uma área delimitada do território, não sendo o padrão inicial de construção dos CEU's.

Figura 5: Mapa implantação de CEU e Território CEU na Cidade de São Paulo.

Territórios CEU

Veja abaixo o mapa dos CEUs existentes e planejados. Clique na lista abaixo da imagem para ver mais informações:



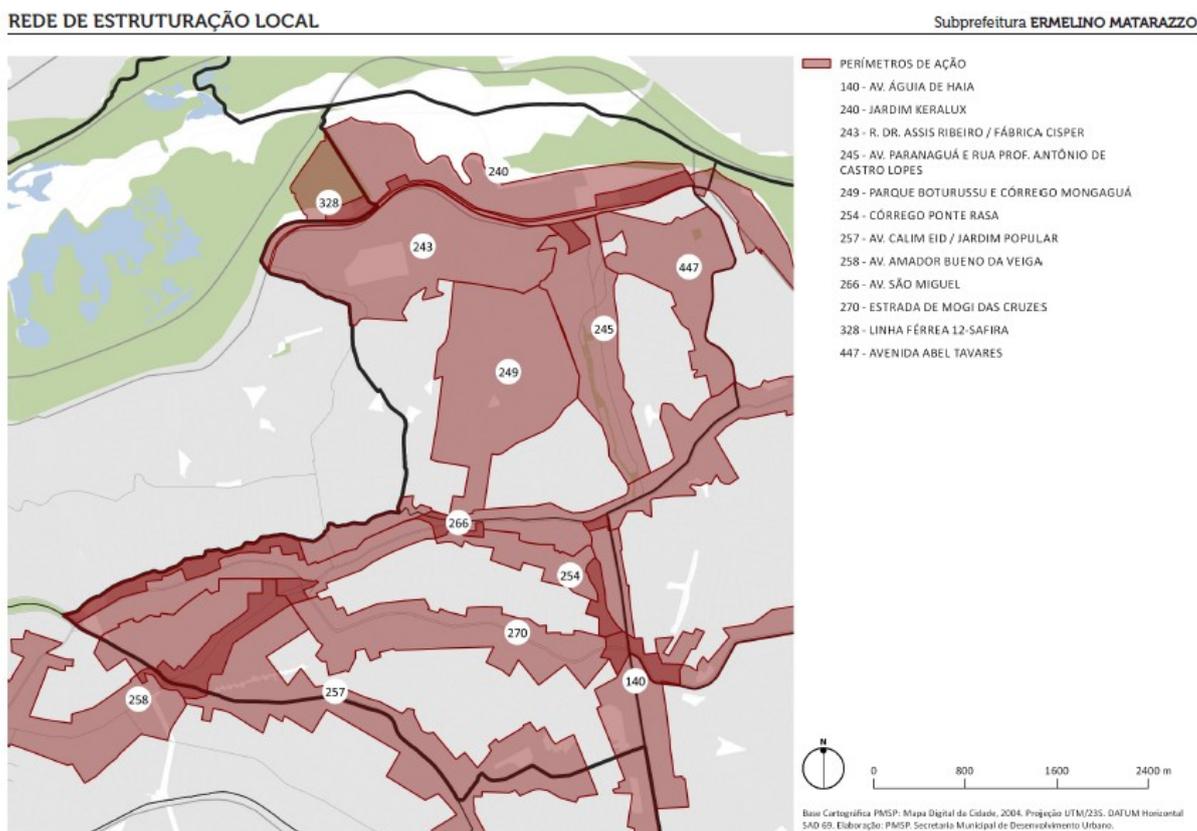
Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

De acordo com o mapa disponível no site da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), observamos a presença da indicação do Projeto do território CEU Ermelino Matarazzo (item 14) que consta como planejado (fase2), porém, não há nenhuma informação referente a projeto de implementação do CEU no subdistrito Ponte Rasa conforme encaminhado como um dos projetos prioritários indicados pelo conselho participativo local.

Não menos importante observar que entre os meses de março e junho do ano de 2016, a SMDU realizou reuniões introdutórias e apresentações do processo de

revisão dos Planos Regionais (PR) nas reuniões dos conselhos participativos no âmbito das 32 subprefeituras. Após, houve a realização de oficinas com cada CPM para discutir e alterar/incluir demandas nos planos regionais. E em setembro do mesmo ano ocorreu a devolutiva de como ficou definido o PR.

Figura 6: Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras Perímetros de Ação Ermelino Matarazzo – Pág. 5



No Plano Regional de Ermelino Matarazzo, foram definidos 12 (doze) perímetros de ação, sendo 6 (seis) em cada distrito. Conforme a figura a seguir, no perímetro 245 foram considerados os apontamentos realizados pelo CPM Ermelino Matarazzo referente à necessidade de integração dos equipamentos de cultura, educação, esporte e lazer. Uma vez que essa localização está inserida na área indicada para abrigar o Território CEU de Ermelino Matarazzo. Já o perímetro 257 que se insere no subdistrito Ponte rasa indica a necessidade dos equipamentos de cultura e lazer, porém não apresenta de forma expressa a criação de um Centro Unificado, muito menos há a indicação de qual obra está projetada para a região.

Embora as demandas tenham sido encaminhadas e constem nos planos da Prefeitura é preciso observar o que diz Cohn (2011):

Entretanto, não há indícios de que as demandas levadas pela sociedade para essas instâncias sejam lá elaboradas de forma mais ampla – como em uma verdadeira esfera pública –, assumindo uma legitimidade para além das fronteiras dos interesses de grupos específicos carentes do consumo de determinados bens e/ou serviços essenciais. Por vezes, a força e a visibilidade de determinada organização e/ou segmento social são tão grandes que a partir desses colegiados suas demandas acabam sendo absorvidas ao ponto de até configurarem o que se poderia denominar de “uma reafirmação de direitos”. (COHN, 2011. Pág. 21)

Esses registros indicam a atuação do CPM local no processo de debates e definição de metas para o plano regional, embora nem todas as solicitações compuseram o documento, boa parte das indicações foram inseridas no plano regional.

Uma preocupação dessa pesquisa é qual o conhecimento que os munícipes possuem sobre os conselhos existentes na cidade, sobretudo o conselho participativo, nesse sentido, a segunda pergunta relacionada a esse tema foi: A população conhece o CPM? Sabe de sua existência?

A – “Por conta da falta de divulgação do Conselho por parte da Prefeitura e por outro lado a ausência de infraestrutura para um pleno funcionamento do conselho né, levou a população a não ter um efetivo conhecimento desse órgão de participação, o mecanismo desse canal de participação da população de modo geral não teve um conhecimento do papel, da existência do Conselho né, as organizações sociais associações de moradores e igrejas foram entidades que de certa maneira tiveram maior conhecimento da existência do conselho participativo, tanto é que os conselheiros na sua maioria eram ligados a alguma organização social articulada e existentes na região.”

B – “A população conhece CPM, sabe de sua existência, muito pouco. Eu acho que o que faltou realmente foi uma divulgação em massa maior da prefeitura da existência desse conselho, as formas de divulgações falharam. E aí o conselho acabava sendo conhecido por aqueles que ter um pouco mais de organização política na região, aqueles que tinham participação maior, mas a grande maioria de fato não participou. Eu acho que as redes sociais foram pouco usadas também para

isso, naquele momento as redes sociais não eram tão fortes quanto hoje, mas acho que poderia ser mais utilizada para fazer essa divulgação.”

C – “Não! As pessoas conhecem muito pouco o conselho participativo, a gente sabe que tem outros conselhos também, mas só o conselho tutelar que a gente tem uma divulgação maior. Acho que pelo fato do conselho tutelar ser remunerado tem uma disputa maior, no conselho participativo por ser voluntário, pouca gente fica sabendo. Também não tem muita divulgação da prefeitura.”

D – “Bom, eu não posso explicar diretamente por todas as regiões né, mas a mais próxima eu sei que sabe sim, aqui no Keralux¹³, na época era muito ativo, porque nós tínhamos conselheiro lá dentro, aqui no Verônia, nós tínhamos a Maria Helena que é uma grande liderança, e estava sempre passando sobre o CPM, só que ela não quis participar mais, e não se candidatou de novo.”

As respostas obtidas estão de acordo com o entendimento que tenho sobre o CPM, no geral a população desconhece a existência deste órgão, bem como suas funções. Em uma consulta realizada via Google formulários foram consultadas 42 pessoas entre os dias 01 e 10 de março de 2019, sendo 28 pessoas do gênero feminino e 14 pessoas do gênero masculino, que se identificaram como residentes no distrito de Ermelino Matarazzo, perguntadas se já tinham ouvido falar o conselho participativo municipal 31 pessoas responderam que sim e 11 disseram que não, porém na mesma consulta ao serem questionadas sobre a participação em eleição do conselho participativo 28 pessoas disseram nunca ter participado, enquanto que 14 disseram que já votaram para o CPM. Ainda sobre o conhecimento sobre o conselho ou conselheiros foram perguntados se conheciam alguma conselheira, surpreendentemente 19 pessoas disseram que sim, 12 responderam que não e 11 disseram não saber. Chama a atenção saber que enquanto 28 pessoas já votaram em processos eleitorais, apenas 19 dizem conhecer alguma conselheira. Por se tratar de uma consulta sem evidências científicas dado o alcance da mesma, deixo a indicação de futuramente realizar uma pesquisa mais ampla e profunda sobre a percepção da população sobre o CPM.

Há o indicativo de que mesmo as conselheiras que foram eleitas, não estejam se relacionando com as bases sociais, inclusive as que a elegeu. Essa possibilidade de pouca aproximação com a base social se faz presente no estudo de Cohn (2011)

¹³ O loteamento Jardim Keralux está localizado na Zona Leste, em Ermelino Matarazzo, tem mais de 170 mil metros quadrados

que apresenta um componente importante no pensamento sobre a participação popular:

Mas outro componente essencial para que a participação traga consigo a politização das políticas públicas é que as lideranças que participam desses colegiados mantenham estreitos canais de comunicação com suas bases sociais, fortalecendo assim a esfera pública. Na realidade, não é isso que acontece, não só pelo encolhimento da mobilização e organização da sociedade no período mais recente – acompanhado de sua crescente fragmentação e/ou organização em torno de causas mais abrangentes (ou mesmo globais), por exemplo direitos humanos e meio ambiente, que transcendem seus interesses imediatos específicos –, como pelo fato de no geral as lideranças tenderem a ser absorvidas pelo mundo novo da proximidade do poder. (COHN, 2011. Pág. 22)

A terceira e a quarta questões dizem respeito sobre o atendimento das solicitações por parte das conselheiras e a forma como a subprefeitura trabalhou com as solicitações. Suas demandas foram atendidas? A subprefeitura executou de alguma forma o que foi solicitado pelo CPM ou por você individualmente?

A – Não respondeu a essa questão.

B – “Demandas foram atendidas, a subprefeitura executou o solicitado sim, de certa forma sim, embora em alguns momentos a gente depende do orçamento e nem tudo foi conseguido na plenitude, porque o orçamento é elaborado pelo executivo onde nós opinávamos e depois passa pela aprovação da Câmara de Vereadores e isso é negociado e muitas vezes aquela verba que a gente conseguia para reforma, por exemplo, da Casa de Cultura que a gente conseguiu uma verba de 2 milhões na época chegou na Câmara e foi retirada essa verba, remanejada para outra obra, então em parte sim as demandas foram atendidas mas não na totalidade.”

C – “Algumas coisas sim, a maioria das vezes a gente não tinha resposta aos nossos pedidos, era mais fácil de conseguir alguma coisa fazendo um pedido como munícipe “normal” do que como conselheiro. Por exemplo, o muro do Passeadouro caiu e o entulho ficou meses ali na calçada, atrapalhando inclusive a passagem de pessoas e a acessibilidade de pessoas deficientes, ate o hoje o muro não foi refeito e só tiraram o entulho por que o Prefeito Covas veio visitar o bairro, aí fizeram aquela operação de maquiagem.”

D – “Nem todas são né, a gente sabe que nem todas são. Mas aqui no meu bairro, porque ali geralmente quem pedia era o colegiado né, aqui no meu bairro nós tivemos um trabalho bonito, nós tínhamos uma rua que era de descarte de entulho, nós pedimos auxílio e fomos atendidos teve outras coisas que foram atendidas também, tem coisas que não foram. Acho que o maior exemplo é a UPA de Ermelino que tá pronta né, a gente sabe que demorou, mas saiu né. Não foram atendidas todas por que a gente sabe que tem uma política né que é difícil de sair as coisas, a gente tinha uma demanda maravilhosa aqui pra fazer um parque. O Haddad pegou uma parte do terreno em troca de débito do IPTU e depois que trocou de gestão acabou, isso foi uma que não foi realizada, mas por que trocou de gestão, eu acredito que sim.”

As respostas dessas questões demonstram que houveram avanços na implementação de políticas, atendimento de solicitações, porém não como uma política afirmativa. Seria preciso uma análise mais profunda sobre as atas das reuniões e os documentos protocolados pelas conselheiras, foram acessados arquivos disponíveis, porém não há nada além de algumas atas para análise. No meu caso, poucas solicitações feitas a mim por munícipes e encaminhadas via CPM foram atendidas, o protocolo era entregar uma ficha de encaminhamento para a interlocução do CPM e a mesma não era devolvida ou sequer respondida. Algumas solicitações foram atendidas mais facilmente via programas executados pela gestão central, como por exemplo o “Prefeitura no Bairro”.

4.4 Interferências externas

Conforme Tatagiba e Blikstad (2011), pode ser observado em eleições de membros para conselhos da cidade, repetiu-se a lógica partidária, nesse sentido foi definido o tema sofre interferências externas, quais as origens e influências as decisões do conselho local e às conselheiras. Sendo assim, foram definidas 3 perguntas, as duas primeiras foram respondidas em um bloco: Durante sua gestão como conselheira houve interferência ainda que velada de algum parlamentar? Houve interferência da subprefeitura nas decisões do CPM local?

A – “De certa maneira eu já mencionei algumas questões em relação a isso né, então, durante a gestão que eu estive como conselheiro houve uma produção de debates, de encaminhamento de trabalho entre o conselho e a subprefeita, mas era notório que haviam interesses de vereadores na ação da subprefeitura, por outro lado esses parlamentares acabavam pressionando a subprefeita que tem influência em nível local. Por sua vez a representante da subprefeitura trabalhava o tempo inteiro para ter uma certa interferência nas decisões do conselho em Ermelino Matarazzo de uma maneira mais efetiva por que os conselheiros de certa forma não tinham vínculo com parlamentares e de certa maneira eles tinham uma autocrítica no sentido de entender que foram eleitos livremente pela população local em que o interesse que tem que ser representado ali era o interesse da população, aí não tinham outros interesses, mas sem dúvida nenhuma houve interferência sim da subprefeitura na ação do conselho no sentido de usar o conselho como lugar de interesses da estrutura de governo não tenho dúvida disso.”

B – “Eu acho assim, a gente percebia que em algumas regiões havia uma interferência grande de vereadores, mas eu dizia que em Ermelino não tivemos, onde eu atuei Ermelino Matarazzo, Ponte Rasa grande interferência de parlamentar, de vez em quando havia assim uma opinião, mas não chegou a ser uma interferência aqui nos prejudicasse. A Subprefeitura participava também das reuniões, opinava, mas também não chegou a ter uma interferência muito grande nos nossos encaminhamentos, nós tivemos assim uma certa liberdade pra fazer os

encaminhamentos e o que facilitou acho que foi a nossa organização. Nós conseguimos montar um grupo bem organizado e isso, que fazia uma boa discussão e as decisões eram de consensos, então não tinha uma grande disputa a gente reparava que quando os conselhos eram muito divididos e havia uma disputa as coisas não andavam bem e havia interferência no nosso caso não, acho que foi bem mais tranquilo.”

C – “Particularmente eu não presenciei nenhum tipo de interferência de vereador, até por que a gente tinha o vereador que a gente apoiava né, o Vavá. Então não tinha pressão. Agora com relação a subprefeitura, às vezes tinha conversas, até indicando algumas coisas, mas nada de forma clara pra pressionar nossas decisões, a gente tinha autonomia.”

D – “Eu creio que não, se aconteceu, eu não tô lembrada não. A subprefeitura também não interferiu. Ela tinha uma parceria muito boa com o colegiado na época do nosso mandato.”

Essas respostas soam positivamente, mas carecem também de análise profunda, enquanto estive no conselho não percebi muita interferência no CPM, entretanto no ano de 2016, que ocorreu a eleição municipal, de forma velada houve pressão por parte de algumas pessoas ligadas ao mandato de um vereador para que declarasse apoio à sua reeleição. Uma ameaça velada de que só haveria resposta aos encaminhamentos se houvesse declaração de apoio, isso ocorreu com algumas pessoas que me relataram inclusive em conversas reservadas. Por outro lado, o fato de não haver interferências externas tão intensas pode demonstrar dois cenários a princípio, o primeiro em que não há interferência pelo fato do conselho não ser considerado tão relevante pelos parlamentares e pela própria subprefeitura e um segundo cenário em que a política implementada seguiu as determinações de que fosse um órgão autônomo.

A terceira questão diz respeito ao sentimento com relação ao tratamento dispensado ao CPM nas gestões de partidos distintos. A pergunta foi: Você sentiu diferença de tratamento do CPM em gestões de partidos distintos, no caso PT x PSDB?

A – “Não tenho dúvida disso quanto à diferença do tratamento do conselho participativo municipal em gestões distintas né, entende-se aí PT e PSDB. Não

tenho dúvida que durante a gestão do Haddad do PT, o conselho participativo teve uma presença muito mais receptiva na gestão pública local, como ele foi criado por uma legislação não se alterou assim com tanta facilidade. Na próxima gestão, após a gestão do Haddad o conselho foi diminuído, ele teve um papel secundário de certa maneira houve um esvaziamento. Eu não participei como conselheiro na gestão do PSDB, mas eu tenho a informação de que o conselho participativo na outra gestão cumpriu uma mera formalidade.”

B – “Posso falar da gestão do PT que o CPM era bem democrático, as informações eram bem transparentes, participamos de discussões na subprefeitura como nas secretarias, demonstrado o orçamento e aquilo que eram as prioridades da gestão e tivemos espaço ali para debater e mostrar as necessidades da região e o processo aconteceu o ano todo, desde o planejamento plurianual e depois anualmente no LOAS, participávamos do processo de lançamento ou inteiro eu não sei como que ficou na direção do PSDB, mas posso dizer que o primeiro problema foi a redução de 50% dos conselheiros. Foi uma redução drástica de 1.200 para cerca de 600 conselheiros, então a representatividade já ficou um pouco prejudicada, nesse sentido não sei dizer como é que foi que aconteceu o funcionamento dos conselhos na gestão do PSDB porque não participei diretamente.”

C – “A diferença foi imensa, pra ter ideia a gente chegou a não ter lugar pra fazer a reunião. Nem água tínhamos. Tivemos dificuldade em utilizar a verba do conselho, a (nome suprimido) de finanças não nos explicava direito sobre a verba. Ficou difícil pra gente fiscalizar. Pra gente foi uma vergonha grande depois saber pela imprensa que nosso bairro estava envolvido em superfaturamento de shows¹⁴, artistas que se apresentavam pra 10 pessoas e ia um dinheiro grande. Além disso, parecia que não existia conselho, foi mais pra dizer que tinha. Depois, ainda diminuíram a quantidade de conselheiros, ali virou mais um lugar de fazer política do PSDB, se você falava contra, não era bem visto.”

D – “Totalmente! Totalmente Tiago! Nossa gestão em que eu participei do Haddad era favorável, nós tínhamos a sala, nós tínhamos o computador, nós tínhamos uma verba pro nosso café, nossas coisas, nosso lanche. E em algumas

¹⁴ <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/257216/emendas-suspeitas-de-joao-jorge-envolvem-tres-secr.htm>

reuniões eles liberavam transporte pra levar a gente. Agora nessa eu não estou muito inteirada, mas nessa o mínimo que eu vi é uma diferença muito grande, a gente não tem verba, a gente não tem sala, a gente não tem sequer água pra tomar. Então foi a primeira reunião que nós tivemos, que foi uma reunião de posse. Aí o coordenador foi passando, a gente foi interrogando e ele foi passando o que a gente não tem. Por que o que a gente tem é praticamente nada. Ah! Eu esqueci de outra coisa que nós conseguimos né, que foi o passe pro conselheiro, oxi, a gente não tem é nada disso. Eu acredito que tô mergulhando em um conselho agora que parece ser outro. Diminuiu muito a quantidade de conselheiros. Na outra gestão a gente aprendeu muito com os colegas de conselho, todo mundo aprendia junto. Nós tínhamos um conselho de união, não era o fulano, nem o cicrano eram todos. Eu espero Tiago que melhore, por que a gente não tem nada pra trabalhar, a gente não tem um papel pra gente escrever. Olha! Eu vou ver muita coisa daqui pra frente, por que eu vou estar lá, apanhando, mas eu vou estar lá.”

Fica evidenciado por meio destas respostas que há diferenças significativas no modo como o conselho participativo é tratado pela gestão PSDB em relação a forma como a gestão petista lidou com o mesmo, de acordo com o sentimento dos conselheiros. Na gestão em que participei como conselheiro houve um choque grande na forma de tratamento, embora o início da gestão PSDB tenha procurado passar uma impressão de que valorizava o colegiado, as ações práticas demonstravam exatamente o contrário. O decreto Municipal 57.829/2017 assinado pelo então prefeito João Dória (PSDB) que diminuiu em 67% o número de conselheiras. A proporção passou de 1 para cada 10.000 habitantes para 1 a cada 30.000 habitantes, totalizando 400 conselheiras pela cidade. Desta forma houve a desconfiguração deste instrumento criado na Gestão Haddad que previa 1.200 conselheiras. Essa alteração ainda provocou distorções com relação ao quantitativo de representantes em cada subprefeitura, por manter o mínimo de 5 cadeiras por distrito, regiões que possuem população menor, porém mais distritos passaram a ter mais vagas do que subprefeituras com maior população e menos número de distritos, sendo mais afetadas as regiões periféricas. De acordo com a Rede Brasil Atual (2017) a justificativa dada pela secretaria de relações governamentais era a baixa presença nas reuniões ordinárias. Esse ponto pode ser observado nas atas de reuniões que estão publicadas no site da Subprefeitura de Ermelino Matarazzo, de

21 integrantes do CPM local a média de participação nas reuniões ordinárias mensais era em torno de 10 participantes. Não foram encontrados registros de justificativas de ausências por parte das pessoas que não compareciam às reuniões.

Segundo Labra e Figueiredo (2002) em estudo sobre a participação popular em conselhos de saúde indica que a baixa participação sofre influência de um círculo vicioso, influenciado por políticos, burocratas e interesses pessoais por pessoas que estão na contramão do objetivo dos mecanismos de participação popular:

Por outro lado, os resultados reiteraram conclusões de outros estudos no que diz respeito ao controle social. De fato, o mencionado círculo virtuoso ainda é débil, posto que não consegue romper o círculo inverso, vicioso, alimentado por políticos e burocratas e interesses particulares empenhados em impedir que se atinja o objetivo mais importante – o acesso dos cidadãos a informações vitais, como são as relativas a quanto, onde e como se gasta o dinheiro de seus impostos no que se refere às ações destinadas a cuidar da saúde da população. (LABRA e FIGUEIREDO, 2002. Pág. 546)

Nesse sentido é possível inferir que a baixa participação pode ter entre outros motivos a questão política. De acordo com o alinhamento político do ocupante do poder executivo as políticas de participação podem ou não ser influenciadas, valorizadas ou esvaziadas, tornando-se algo com caráter meramente formal, para que se diga que ali cumpre-se o que está estabelecido na CF 88.

Em artigo publicado em 1998, Valla diz que a participação popular por um lado legitima a política de um Estado, por outro lado abre caminhos para que a população dispute o destino das verbas e o seu controle. Isso significa dizer que mesmo sob a égide de governos defensores de um Estado cada vez mais mínimo, ainda há a possibilidade de a população ocupar espaços de debates e disputar minimamente o controle de verbas para determinadas áreas como a da saúde por exemplo. No caso dos CPM's é possível disputar a destinação de verbas para indicações de obras prioritárias entre outras, porém a natureza apenas consultiva restringe esse debate, possibilitando o enfraquecimento do colegiado e a menor adesão a ele.

4.5 Possibilidades de melhoria

Uma preocupação importante deste pesquisador, além de identificar possíveis problemas referente a essa política de participação popular é a de apresentar propostas de melhoria. Nesse sentido é importante ouvir o que as pessoas que já participaram ou ainda participam deste órgão, tem a dizer sobre quais as possibilidades de melhoria. Para tal, foram apresentadas 3 perguntas. As duas primeiras respondidas em bloco: O que você acha que precisa para melhoria do conselho? E Você acha importante a manutenção do CPM? Por quê?

A – “Eu penso assim, que o conselho deve ser melhorado. Volto a afirmar: eu sou um defensor de que os canais que possam existir de representação popular é de extrema importância, não tenho sombra de dúvida em relação a isso porque, como eu já afirmei também nas questões anteriores que é uma forma da população de participar das decisões do governo local se não pode decidir, pelo menos indicar o que é prioritário, quais são os anseios da população em nível local e o que é preciso fazer para melhorar o bairro, para melhorar a vida da pessoa sejam nas diversas áreas, a educação, saúde, transporte, habitação, né. Eu não tenho dúvida que as pessoas que militam nesses campos são eleitas conselheiras e em nível regional tem uma grande contribuição a dar não só para a gestão pública, mas também para organização da população em nível local. Por isso que eu defendo, eu acho que é importante a manutenção do conselho participativo porque eu já afirmei anteriormente, é um canal, um órgão de participação efetiva da população no governo do governo local.”

B – “Acho uma ferramenta extremamente importante de participação mais direta da população, porque o conselho atua no distrito e se for bem utilizado, se for bem divulgado e a população de fato participar é de extrema importância para o alcance da democracia mais direta. Eu acho que uma coisa que talvez falte e para o conselho e uma próxima gestão do PT nós pudéssemos decidir além de quais são as prioridades, três prioridades por ano no bairro, talvez fosse a destinação de um percentual do orçamento para que os conselhos de fato pudessem discutir as demandas da cidade de São Paulo orçamento para que os conselhos de fato pudessem discutir as prioridades mas com parte já no orçamento que não pudesse ser alterado, 5% do orçamento não sei, quanto isso representaria na cidade de São Paulo 5%, 10% do orçamento fosse destinado e talvez pela população de cada

distrito um valor e em cima desse valor os conselhos pudessem fazer a discussão com a população do que fazer. No momento eu acho que seria o instrumento assim bastante importante e que valorizar o trabalho do conselho é essa a possibilidade de melhoria que eu gostaria de sugerir.”

C – “Acho muito importante que o conselho seja mais ouvido, embora seja consultivo, nem sempre somos ouvidos, seria bom se nós pudéssemos definir algumas coisas que precisam ser prioridades. Infelizmente, muitas vezes somos tratados como se não existíssemos, então a prefeitura precisa mudar isso, valorizar mais o conselho, afinal nós somos moradores do bairro e sabemos o que precisamos, algumas pessoas procuram a gente pra pedir ajuda pra resolver algumas coisas. Eu acho que o conselho precisa continuar e precisa assim, de mais divulgação da prefeitura né. Por que o conselho tutelar é bem divulgada a eleição, acho que é por que tem remuneração, então tem uma disputa grande e é reconhecido, talvez se a gente tivesse uma ajuda também, pelo menos um passe pra pegar o ônibus pra ir fazer uma visita em algum órgão para ajudar a fiscalizar, o CPM é um órgão extremamente importante, se for levado em consideração pela prefeitura pode ajudar muito. Não somos inimigos da prefeitura, estamos ali pra ajudar.”

D – “A gente precisa ter uma estrutura, uma sala, um computador pra gente tá fazendo a ata, pra conversar com nosso pessoal. Se a gente tivesse uma sala pra um plantão, não direto, mas pelo menos um dia de plantão para o conselho participativo, nós vamos ter uma melhoria né. Que o nosso pessoal vai poder tá indo lá e conversando pra entender o que é o conselho participativo, né. E que voltem algumas coisas que se foram no decorrer, uma verba pra gente comprar papel, uma verba pra gente comprar uma tinta de uma impressora. É ter alguns cursos que nos preparem melhor, alguma coisa que prepare os conselheiros pra gente buscar nossos direitos, por que tem conselheiros novos que começaram agora, eu mesmo, a gente tem que aprender. Acho que nosso prefeito tem que ter um olhar diretamente pro nosso conselho participativo, que a gente sabe que é um conselho diretamente da prefeitura. Acho importante a manutenção do conselho. Muito importante por que o CPM é um membro da comunidade e que tem a liberdade de estar junto com seu pessoal. As vezes as pessoas tem problemas tão pequenos e não sabem pra onde correr, nós podemos ajudar, pois como um colegiado a gente

pode ajudar nossas comunidades, não a minha comunidade, as nossas. Então, acho super importante ser mantido esse conselho.”

As respostas nos ajudam a pensar em possibilidades de mudanças nessa política, de forma a tornar mais atrativa a presença dos munícipes, inclusive para se candidatarem e realmente atuarem na perspectiva de representar os anseios da população local.

São apontadas algumas questões são notórias. É necessário considerar que ao buscar informações sobre a existência dos CPM's e peças publicitárias os resultados são limitados. Informações são encontradas no site da prefeitura municipal e em algumas notícias de sites jornalísticos, mas bem superficialmente. Não foram encontradas peças de publicidade de massa para informar a população sobre a existência e até mesmo as funções dos conselhos e conselheiros. Essa questão se diferencia dos conselhos tutelares por exemplo, onde a disputa é acirrada e o processo de escolha dos conselheiros é amplamente divulgada. Vale ressaltar que neste caso os conselheiros tutelares são remunerados e exercem funções de destaque, que podem de certa forma contribuir em alavancar uma candidatura a algum cargo parlamentar por exemplo.

Na última questão foi sugerido a pessoa que ficasse à vontade para falar ao prefeito o sobre o CPM. Se você pudesse falar com o prefeito agora, o que você diria sobre o CPM?

A – “Se eu pudesse falar alguma coisa para o prefeito hoje, eu diria que o conselho participativo é um colaborador, é um colaborador no sentido de fazer com que a prefeitura através de suas regionais se faça presente na vida do povo, que o povo tenha conhecimento daquilo que realmente é executado pela prefeitura de certa maneira a prefeitura efetivamente atendendo aos anseios da população.”

B – “Eu diria o que respondi nas questões anteriores.”

C – “Prefeito, por favor, valorize o conselho participativo, a população precisa participar do governo da prefeitura, estamos aqui pra ajudar, não para prejudicar a prefeitura, somos seus aliados, não seus inimigos. Assim o povo se sentiria representado.”

D – “Se eu pudesse falar com ele, eu pediria o que eu falei agora. Mais atenção, um olhar melhor para o conselho participativo, por que o conselho

participativo é a voz do povo, é a voz da comunidade. Os parlamentares estão lá, tem muitas atividades, e nós estamos dentro da nossa comunidade, eu pediria ao prefeito um olhar com mais carinho para nossos conselhos participativos. Aproveito pra agradecer a oportunidade desse desabafo, por que eu tinha vontade de falar, mas a gente não tem oportunidade.”

Nota-se pelas respostas que os pedidos estão alinhados com um olhar mais atencioso para o conselho participativo por parte da prefeitura. O sentimento é de que há um certo abandono por parte da gestão municipal. As mudanças realizadas nas estruturas do colegiado foram sentidas pelas conselheiras e apontam para o esvaziamento desse órgão, imaginado um lugar em que sequer água é oferecida aos participantes pode indicar a intenção de sintam que não são bem vindos aquele espaço, pode indicar que não querem aquelas pessoas interferindo na forma como a subprefeitura irá atuar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente a participação da população evoluiu em nosso país, experimentamos diversos tipos de modelos, desde a participação tutelada, passando por uma participação menos expressiva até chegar ao modelo da CF 88 que esteve em evolução, principalmente no período de 2003 a 2016, sofreu uma dura ruptura quando ocorreu o golpe contra a presidenta Dilma e a democracia. Os modelos atuais estão dificultando que a população acesse mecanismos que podem lhe propiciar a concepção de políticas que irão ter impacto direto sobre si.

A participação social ou popular é um pilar da Constituição Federal de 1988, sua inserção neste documento possibilitou ao longo dos anos que a população seja considerada no processo de debate de implementação de políticas públicas que sejam necessárias para atender as necessidades do povo. Porém, apenas estar presente na CF não significa que seja algo automático e que ocorre de forma natural. Simplesmente criar conselhos de participação popular não indica a consolidação de uma política, é preciso que o poder público de fato se interesse pelo sucesso dessa empreitada.

Os Conselhos participativos municipais surgiram como instrumentos de grande importância no processo de participação popular, garantia constitucional que requer políticas efetivas. Este trabalho aponta questões para possibilitar melhorias nesse órgão sob o olhar de munícipes do Bairro de Ermelino Matarazzo, obviamente essa discussão não se esgota com essa intervenção, mas possibilita uma abrangência maior em próximas pesquisas, objetivando aprofundar esse debate.

Um dos pontos que os resultados indicam é a necessidade de melhorar e ampliar a divulgação sobre a existência do CPM, das funções dos conselheiros, dos processos de escolha e como funcionam os respectivos conselhos, levando em consideração as características locais de cada distrito, cabe a cada subprefeitura avaliar qual a melhor estratégia de divulgação tanto da existência, como da periodicidade de reuniões e do processo eleitoral, sem perder de vista a necessidade de ações efetivas da esfera municipal em âmbito geral. Fica evidente a necessidade de maior esclarecimento sobre o papel do CPM. Os canais institucionais da Prefeitura Municipal podem ser um caminho para o sucesso, além disso a integração das secretarias municipais, bem como a utilização de espaços

como as escolas por exemplo, poderia contribuir para dar maior visibilidade para o CPM.

Outro item que necessita de atenção diz respeito à transparência. Embora o CPM seja um órgão responsável por receber, encaminhar e monitorar as demandas da população local, não foram encontrados registros de solicitações por parte de conselheiros e munícipes além dos registros em atas, porém não há um relatório de atendimento ou não das solicitações. As únicas demandas passíveis de acompanhamento são os projetos prioritários, ainda assim, isso não ocorre de forma clara e simples para que a cidadã possa acompanhar e entender qual a situação dos projetos. A criação de *hotsites*, aplicativos ou outros canais de contato dos munícipes com os conselhos existentes de forma a otimizar a participação dos cidadãos é uma possibilidade que não pode ser descartada. Há a necessidade de buscar maneiras de estimular a inserção das pessoas mais jovens nos processos de participação popular, uma forma de comunicação mais dinâmica e aliada a tecnologia, além de mecanismos que possam assegurar maior participação deste público no conselho.

A natureza dos CPM's é consultiva, isso significa que não necessariamente as discussões realizadas pelos conselheiros serão levadas em consideração, essa condição pode ser um fator que cause um certo desinteresse das pessoas e gere incertezas sobre a real importância deste órgão. Modificar a condição do CPM transformando-o de um órgão consultivo para deliberativo pode propiciar maior interesse da população, uma vez que haverá a garantia de que as necessidades da população obrigatoriamente deverão ser atendidas pelo poder público.

A representatividade dos moradores é um item que precisa ser melhor observado, a diminuição no número de componentes dos conselhos é uma política que de acordo com o que foi apurado no presente estudo pode ser considerada como prejudicial na consolidação dos conselhos, ainda que a gestão municipal entenda que a participação é abaixo do esperado, os dados indicam que há uma intencionalidade subjetiva em se promover a diminuição destes espaços de representação popular, o papel do poder público deveria ser de buscar a ampliação da participação e não estabelecer regras para restringir o número de participantes. Embora o neoliberalismo utilize dessas ferramentas também como uma forma de diminuir a participação do Estado nas políticas públicas. A diminuição da quantidade

vagas nos CPM's teve impacto direto na quantidade pessoas que votaram no último processo eleitoral.

É necessário que o poder público busque alternativas para solucionar a baixa adesão, esse é o papel desempenhado por gestores públicos que realmente valorizam a participação popular nos processos de decisão sobre quais políticas são realmente necessárias, além de propor a transparência do mandato, onde o povo fiscaliza, acompanha e cobra as mudanças que realmente são necessárias. O espaço de participação popular deve ser de participação livre e incentivar essa cultura ajuda no fortalecimento de uma política real de acesso aos meios de decisão por parte do Povo.

Finalmente, com base na amostra obtida, que embora seja pequena, indica que é possível que os munícipes entrevistados dos subdistritos de Ermelino Matarazzo e Ponte Rasa acreditem na importância do CPM, creem ser necessário o seu fortalecimento, mas não entendem a Prefeitura Municipal como um ente que busca a consolidação deste órgão. Porém, mesmo acreditando não há a devida ocupação desse espaço de participação. Cumprir o que consta no decreto que criou os CPM's no que diz respeito à integração dos diversos conselhos existentes na cidade, não só fortaleceria os CPM's como também ajudaria na consolidação da participação popular nas mais diversas áreas de interesse. O indicativo é de que falta maior empenho para que a população se aproprie dessa política de forma plena. Ficou implícito que as alterações realizadas pela atual gestão tenham contribuído de maneira inversa nesse processo, propiciando o descrédito e o enfraquecimento do conselho participativo municipal.

O presente trabalho não esgota a necessidade de aprofundamento de pesquisas que possam contribuir para a melhor organização dos CPM's, bem como, propor alterações que estabeleçam avanços na consolidação de políticas de participação popular. Esse é um campo amplo de pesquisa e o seu aprofundamento se faz necessário no sentido de cumprir o que é estabelecido na CF 88. A ideia inicial desta pesquisa era buscar pelo olhar das pessoas que foram ou estão conselheiras participativas municipais, porém esbarramos na falta de informações sobre essas pessoas e até mesmo a falta de interesse em participar desta pesquisa. Futuramente esse pode ser um caminho a ser trilhado para buscar mais respostas sobre quais mudanças são necessárias para fortalecer essa política.

A participação popular é forma mais plena da democracia e todos os caminhos que indicarem seu fortalecimento e consolidação proporcionarão o desenvolvimento do país e a garantia de que está se cumprindo a Constituição federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E.; BONIVENTO, J. H. [O Governo das Grandes Cidades na América Latina: Desafios para a Governança da Descentralização](#). Cadernos Adenauer (São Paulo), v. 3, p. 135-159, 2017.

ALMEIDA, Carla; COSTA CAYRES, Domitila; TATAGIBA, Luciana BALANÇO DOS ESTUDOS SOBRE OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÚLTIMA DÉCADA Lua Nova, núm. 94, abril, 2015, pp. 255-296 Centro de Estudos de Cultura Contemporânea São Paulo, Brasil

ASSOCIAÇÃO Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social / Flavio Tonelli Vaz, Juliano Sander Musse, Rodolfo Fonseca dos Santos (Coords.). Brasília: ANFIP, 2008. 270 p.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: Vol. 50, nº 3, 2007. pp. 443 a 464

BARSTED, Leila Linhares. Os avanços no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. In: Autonomia econômica e empoderamento da mulher: textos acadêmicos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Autonomia_Ec_Emp_DasMulheres.pdf>. Acesso em 14/04/2018.

CADERNO de formação: Conselhos participativos municipais. Secretaria de Governo Municipal de São Paulo, 2015. Disponível em: http://observatorioedhemfoc.hospedagemdesites.ws/observatorio/wp-content/uploads/2017/06/Anexo53_Cadernos_Formacao_Consehos_Participativos.pdf. Acesso em Acesso em: 07/01/2018.

CADERNO de formação: Planejamento e orçamento. Secretaria de Governo Municipal. São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.paulofreire.org/images/pdfs/livros/Cadernos_Formacao_Planejamento_Orcameno.pdf. Acesso em 07/01/2018.

CENTRO Educacional Unificado Quinta do Sol é inaugurado na Zona Leste. Secretaria de Comunicação da Cidade de São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/noticias/?p=125424>. Acesso em 14/05/2018.

COHN, Amélia Participação social e conselhos de políticas públicas / Amélia Cohn. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29).

COM baixa adesão, Conselho Participativo Municipal divulga novos eleitos. Portal R7, 2013. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/com-baixa-adesao->

conselho-participativo-municipal-divulga-novos-eleitos-11122013. Acesso em 14/03/2018.

CONSELHO Participativo Municipal: mais transparência, mais participação popular. Rede Nossa São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/2013/12/11/conselho-participativo-municipal-mais-transparencia-mais-participacao-popular/> Acesso em 13/05/2018.

CONSELHOS e órgãos colegiados – Atas. Subprefeitura de Ermelino Matarazzo, **c2017** Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/ermelino_matarazzo/participacao_social/conselhos_e_organos_colegiados/conselho_participativo/index.php?p=51243 Acesso em 10/08/2019.

DADOS demográficos dos distritos pertencentes às Subprefeituras. Secretaria Municipal das Subprefeituras, **c2017**. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/subprefeituras/dados_demograficos/index.php?p=12758 Acesso em 10/08/2019.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). Políticas de cidadania y sociedade civil en tiempos de globalización. Caracas: Faces; Universidad Central de la Venezuela, 2004. p. 95-110. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>. Acesso em: 19/11/2018.

DORIA reduz em 67% a participação da sociedade na gestão das prefeituras regionais. Rede Brasil Atual, 2017. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/08/doria-reduz-em-67-a-participacao-da-sociedade-na-gestao-das-prefeituras-regionais/> Acesso em 20/08/2019.

FALCÃO, Rui, Prefácio. In TAVARES, Desafios das cidades: desenvolvimento com participação e inclusão social. – Célia Vilela, (Org.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

FARIA, Cláudia Feres. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 187-204, 2010

FARIA, Claudia Feres. RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p).

FIGLIOLINO, Simone Aparecida Preciozo. **CENTRO EDUCACIONAL UNIFICADO (CEU):** concepções sobre uma experiência.. Orientador: Prof. Dr. Fernando José de Almeida. 2014. 194 f. Dissertação (Mestrado em educação) - Pontífica Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

FUNDAÇÃO Perseu Abramo. Percepções e valores políticos nas periferias de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/publicacao/percepcoes-e-valores-politicos-nas-periferias-de-sao-paulo/>. Acesso em 19/11/2018.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa - 4. ed. - São Paulo : Atlas, 2002

GOMES, Rodrigo. Prefeitura de São Paulo divulga resultado de eleições para Conselho Participativo. Rede Brasil Atual, 2013. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/12/prefeitura-de-sao-paulo-divulga-resultado-de-eleicoes-para-conselho-participativo-6920/> Acesso em 13/05/2018.

GOHN, Maria da Glória. TEORIAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. Cad. CRH, Salvador , v. 32, n. 85, p. 63-81, Apr. 2019 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792019000100063&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10/01/2019.

GRAMSCI, A. *Ordinenuovo*. Turim: Einaudi Ed., 1954.

Labra E, Figueiredo J. Associativismo, participação e cultura cívica: o potencial dos Conselhos de Saúde. *Ciênc Saúde Coletiva* 2002; 7:537-47.

LIMA, Allan Greicon Macedo. O Conselho Participativo Municipal da cidade de São Paulo: uma análise de participação territorial institucionalizada. Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), 2017. Disponível em: <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2017/12/Macedo-Lima.pdf> Acesso em 18/08/2019.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim. TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p.

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

OS Conselhos Participativos Municipais. Secretaria de Relações Sociais da Prefeitura de São Paulo, 2014. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_sociais/noticias/?p=179877 Acesso em 11/08/2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano. Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico] : métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico, Ernani Cesar de Freitas. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social / Flavio Tonelli Vaz, Juliano Sander Musse, Rodolfo Fonseca dos Santos (Coords.). Brasília : ANFIP, 2008. 270 p.

SAMPAIO, Américo. SP tem 54 distritos com menos candidatos para conselho participativo do que vagas. São Paulo. Rádio CBN, 27 nov. 2019. Quadro Mais São Paulo – Entrevista a Fabíola Cidral e Fernando Andrade.

SÃO PAULO. Decreto nº 54.156, de 1 de agosto de 2013. Regulamenta os artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, que dispõem sobre a criação, composição e atribuições do Conselho Participativo Municipal em cada Subprefeitura. **Diário Oficial** : Cidade de São Paulo, São Paulo: Imprensa Oficial, ano 58, n. 144, p. 1, 2 ago. 2013.

SÃO PAULO. Decreto nº 54.855, de 19 de fevereiro de 2014. Altera os artigos 5º, 19 e 21 e substitui o Anexo II do Decreto nº 54.645, de 29 de novembro de 2013, que cria a cadeira do Conselheiro Extraordinário nos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras, visando garantir a participação dos imigrantes moradores da cidade nesses colegiados. **Diário Oficial** : Cidade de São Paulo, São Paulo: Imprensa Oficial, ano 59, n. 35, p. 1, 20 fev. 2014.

SÃO PAULO. Decreto nº 57.829, de 14 de agosto de 2017. Introduce alterações no Decreto nº 56.208, de 30 de junho de 2015, que regulamenta o Conselho Participativo Municipal em cada Prefeitura Regional, nos termos dos artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. **Diário Oficial** : Cidade de São Paulo, São Paulo: Imprensa Oficial, ano 62, n. 154, p. 1-3, 15 ago. 2017.

SÃO PAULO. Lei Ordinária nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria. **Diário Oficial**: Cidade de São Paulo, São Paulo: Imprensa Oficial, ano 58, n. 100, p. 1-32, 28 maio 2013.

TAVARES, Célia Vilela, (Org.) Desafios das cidades: desenvolvimento com participação e inclusão social. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

TATAGIBA Luciana. BLIKSTAD, Karin. “Como se fosse uma eleição para vereador”: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2010

TATAGIBA, Luciana. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p).

TERRITÓRIOS CEU. Gestão Urbana SP, 2015. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/territoriosceu/> Acesso em 12/11/2019.

UCZAI, Pedro. Congresso da Cidade: planejando o futuro da cidade com a participação popular. In TAVARES, Desafios das cidades: desenvolvimento com participação e inclusão social. – Célia Vilela, (Org.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

VALLA, Victor Vincent. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 14, supl. 2, p. S07-S18, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1998000600002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10/01/2020.

APÊDICE I – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar da pesquisa: Conselhos participativos municipais da cidade de São Paulo - efetividade e representatividade dos distritos de Ermelino Matarazzo e Ponte Rasa. Sua privacidade será respeitada, ou seja, o nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, identificar o participante, será mantido em sigilo. Os pesquisadores envolvidos com o referido

projeto são Tiago Antunes da Luz Neto (Mestrando) e Caio Valiengo (Orientador) do Programa de Mestrado Profissional “Estado, Governo e Políticas Públicas”. Para dúvidas e esclarecimentos sobre a pesquisa pode-se contatar pelos telefones: Tiago Luz (11) 98859-3896, WhatsApp 98859-3896, e-mail tiagoluzapeoesp@gmail.com. O presente termo está associado a este questionário e garante o sigilo de todas as informações.