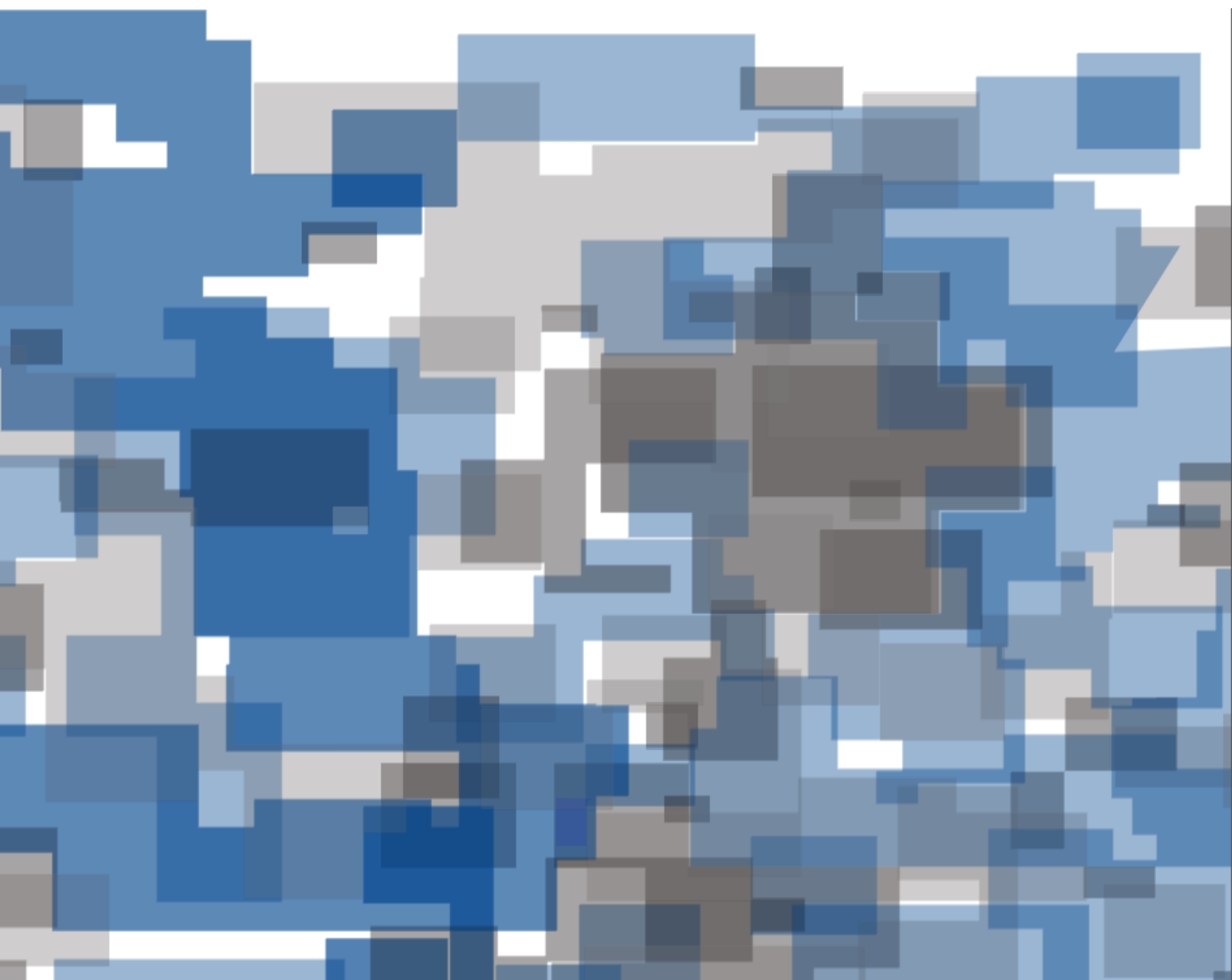


## Os Conselhos das Subprefeituras na Cidade de São Paulo



## Os Conselhos das Subprefeituras na Cidade de São Paulo

**Rony Coelho**

**Lívia Souza Lima**

Curador de participação: Adrian Gurza Lavalle

### Sumário Executivo

- Esta nota técnica analisa a trajetória e implementação dos Conselhos Participativos Municipais (CPMs), instituídos em 2013 como a instância de participação cidadã não-eleitoral mais importante de São Paulo.
- Criados 23 anos após previsão legal na Lei Orgânica do Município, ganharam funções consultivas na forma de 32 órgãos colegiados nas subprefeituras, compostos exclusivamente por moradores eleitos, e com funções de planejamento, elaboração do Plano Diretor e aprovação dos Planos de Bairro.
- Foram instituídos mediante disposição provisória; sua finalidade, funções e posição institucional acusam ambiguidades, a um só tempo comprometendo sua consolidação e permitindo agregação de novas funções.
- Os conselhos têm continuidade de quatro gestões entre 2014 e 2021, mas, nas duas últimas, a administração do PSDB reduziu o número total de cadeiras de 1.125 para 531.
- Recomenda-se regular em lei os conselhos objetivando torná-los parte integral e permanente da administração do município, suplementar o seu caráter consultivo com funções deliberativas, capacitar os conselheiros eleitos e alocar apoio de consultoria para os próprios conselhos.

## Introdução

Esta nota técnica (NT) analisa a trajetória e implementação dos conselhos participativos municipais, instituídos 23 anos após a inclusão de instâncias participativas territoriais na Lei Orgânica do Município (LOM) e 11 após a criação das subprefeituras. Embora pouco conhecidos, são a instância de participação cidadã não-eleitoral mais importante do município de São Paulo, concebidos desde sua origem como canal da participação cidadã no planejamento municipal e na elaboração do Plano Diretor Estratégico (PDE).

Instâncias participativas descentralizadas foram concebidas na cidade pelo menos desde os debates que precederam à Assembleia Municipal Constituinte, e estabelecidas, em 1990, na LOM (arts. 54 e 55). Ao determinar a descentralização intramunicipal como princípio administrativo, a criação dessas instâncias, chamadas de Conselhos de Representantes (CRs), visava aprimorar a gestão urbana de um espaço territorial extenso, desigual e populacionalmente denso como a capital paulista.

A inclusão dos CRs na LOM seguiu inspiração da então recém-promulgada Constituição Federal, tendo sido aprovados por um amplo conjunto de partidos na Câmara Municipal, dentre os quais PSDB, PT, PCB, PCdoB, PV e PDT. Também influenciou sua aprovação a experiência, na zona leste de São Paulo, nos anos anteriores, dos Conselhos das Unidades Básicas de Saúde. Normativamente, a defesa de CRs estava alinhada aos argumentos pró descentralização do poder local, que apontavam a importância da proximidade, do sentimento de pertencimento à comunidade e do conhecimento prático cotidiano adquirido no domicílio para aprimorar o planejamento e o desempenho das políticas implementadas no plano micro-local — no nível de bairro, do local de moradia. Também estava alinhada à noção do “direito à cidade” reivindicada pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Atualmente, os Conselhos Participativos Municipais (CPMs) são 32 órgãos colegiados, com gestões bienais em oito anos de existência,

compostos por representantes de moradores eleitos e com histórico de presença territorial em cada uma das subprefeituras. Foram instituídos na Gestão de Fernando Haddad (PT, 2013-2016) com o intuito de conferir aos cidadãos o direito de participar e exercer o controle social na área de abrangência administrativa de seu local de residência, e, em consonância com as disposições da LOM, a eles foram concedidas diversas atribuições no PDE vigente.

### **Dos Conselhos de Representantes aos Participativos**

Embora concebidos no advento da redemocratização, os CRs só vieram a ser efetivamente implantados em 2013, após a tentativa fracassada dos conselhos das subprefeituras. As subprefeituras foram aprovadas e criadas em 2002, durante a gestão de Marta Suplicy (PT, 2000-2004). Os seus conselhos, embora também aprovados à época (2004), não foram implementados devido a entraves políticos e a descontinuidade de mandatos na prefeitura. Partidos com diferentes visões do papel da participação social na gestão municipal alternaram-se no poder.

As eleições de conselheiros, previstas na gestão Suplicy para acontecer no ano seguinte ao fim de seu mandato, foram contestadas pelo Ministério Público e, por esse motivo, não realizadas sob a nova administração, de José Serra (PSDB, 2005-2008)<sup>1</sup>. O imbróglio jurídico se estendeu por anos. Atores da sociedade civil, especialmente aqueles envolvidos com o Orçamento Participativo na gestão Suplicy e, posteriormente, pessoas ligadas à Rede Nossa São Paulo, à Escola de Governo e ao Instituto Pólis, recorreram à justiça a fim de reverter a decisão do MP. Foi inclusive articulada uma Frente Parlamentar Pró CRs, com participação da sociedade civil e, ao longo dos anos, vereadores de diferentes matizes políticas protocolaram ao menos 12 projetos de lei na Câmara propondo distintos formatos.

---

1 Serra renunciou ao mandato em 2006 para concorrer à eleição para Governador do Estado de São Paulo, da qual saiu vitorioso. Assumiu a prefeitura o vice, Gilberto Kassab (DEM e, posteriormente, PSD).

Os CPMs, assim como outros conselhos, faziam parte das promessas de campanha de Haddad nas eleições de 2012. Constaram da lei de reforma administrativa, própria de início de mandato, graças a emendas ao projeto de lei apresentada pelo vereador José Póllice Neto (PSD), de oposição ao governo Haddad, mas vinculado à agenda de reforma e mobilidade urbanas e que fazia parte da Frente Parlamentar antes citada. Dessa forma, contornou-se o impasse jurídico dos conselhos das subprefeituras, e agora nomeados como CPMs, foram aprovados mediante disposição provisória, sem maiores resistências no Legislativo e atendendo aos interesses do Executivo.

O desenho institucional que veio a ser instituído é de conselhos consultivos formados *exclusivamente* por moradores de distritos pertencentes às subprefeituras de suas residências, eleitos pela população local mediante voto direto e facultativo. Os conselheiros eleitos têm mandatos de dois anos, renováveis consecutivamente uma única vez. Destaque-se o “exclusivamente”: diferentemente da maior parte dos conselhos gestores de políticas (saúde, assistência social, criança e adolescente etc.) instituídos no país, os CPMs não reservaram vagas a organizações da sociedade civil nem ao governo. Pode concorrer às vagas qualquer cidadão em pleno gozo dos direitos políticos, desde que não ocupe cargos comissionados (nomeados por autoridade competente) ou seja detentor de mandato eletivo.

As atribuições dos conselheiros, conforme estabelecidas desde a LOM, são participar, nas subprefeituras, do processo de planejamento municipal e, em especial, da elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias bem como do Plano Diretor; também da fiscalização da execução do orçamento e dos atos da administração municipal no respectivo território. Adicionalmente, a legislação que criou e regulamentou os CPMs (Lei nº 15.764/2013, artigos 34 e 35; e Decreto nº 54.156/2013) acrescentou-lhes a atribuição de colaborar com a coordenação e articulação de ações nas regiões, desenvolvendo “ação integrada e complementar às áreas temáticas de conselhos fóruns e

outras formas de organização e representação da sociedade civil”, bem como com o monitoramento da evolução dos Indicadores de Desempenho dos Serviços Públicos e da execução do Plano de Metas. Após a implantação, os CPMs ainda adquiriram o que podemos chamar de “atribuições agregadas” — tratadas mais adiante.

### **A participação nos CPMs**

A legislação conferiu autonomia para cada subprefeitura instalar e organizar seus CPMs e definiu que pelos menos 5 cidadãos deveriam ser eleitos em cada distrito. A composição seria proporcional a 1 representante para cada 10 mil habitantes, respeitando-se uma série de critérios detalhados.

Os CPMs foram lançados em agosto de 2013, vinculados à Secretaria de Relações Governamentais, e a primeira eleição realizou-se em dezembro daquele ano. Em sua primeira formação, o número máximo de conselheiros foi de 51, nas subprefeituras mais populosas, quais sejam, Capela do Socorro, Campo Limpo, Itaquera e M’Boi Mirim; e o mínimo de 19, na subprefeitura de Perus. No total, foram disponibilizadas 1.125 vagas. Candidataram-se 2.862 moradores, uma razão de 2,5 candidatos/vaga<sup>2</sup>. A concorrência não foi homogênea em todas as regiões da cidade, mas, vale registrar, em todas as subprefeituras o número de candidatos foi maior do que o de cadeiras, embora o mesmo não se verificasse quando se toma como referência os 96 distritos, as unidades territoriais pelas quais os assentos foram distribuídos. Isso significa que alguns poucos distritos — como Jardim Paulista, na subprefeitura de Pinheiros; Cambuci, República e Santa Cecília, na subprefeitura da Sé; Barra Funda e Jaguará, na subprefeitura da Lapa; e Vila Andrade, na subprefeitura de Campo Limpo— não preencheram o total de vagas disponíveis.

---

2 Os dados aqui apresentados são os oficialmente publicados em diversas edições do Diário Oficial da Cidade. Foram catalogados e analisados por Coelho (2017) e também por Lima, Desenzi e Penteadó (2014).

A participação no processo eleitoral foi facultativa a todos eleitores da cidade e contou com o auxílio técnico do TSE. Participaram do pleito 120.000 eleitores, o que representa 1,4% do total de São Paulo. Cada eleitor pôde votar em até 5 candidatos, contabilizando mais de 600 mil votos. Apesar de uma série de embaraços pontuais<sup>3</sup>, as eleições transcorreram sem maiores problemas ou interferências e talvez tenham sido as maiores já realizadas para a escolha de representantes não tradicionais ou extraparlamentares.

Após a posse dos conselheiros eleitos para primeira gestão (2014-2015), e o início efetivo das atividades, competências não previstas inicialmente foram sendo agregadas aos dos CPMs. Destacam-se a integração dos conselheiros no Conselho do Orçamento e Planejamento Participativo (CPOP) e no Conselho Municipal de Política Urbana bem como a definição dos CPMs, pelo Plano Diretor (2014-2029), aprovado em 2014, como instâncias deliberativas para a aprovação dos Planos de Bairros (Lei 16.050, art. 348, § 3º). Pode-se mencionar também a integração de alguns conselheiros como representantes da sociedade civil na Frente Parlamentar pelos Mecanismos de Democracia Direta e no Comitê de Combate ao mosquito *Aedes Aegypti*. De certa forma, essas atribuições agregadas buscaram conferir capilaridade aos conselhos e, num processo de inovação, preencher o espaço de suas atribuições, que, num primeiro momento, não estavam definidas e regulamentadas para além das diretrizes gerais da legislação de sua criação.

Assim, além das reuniões ordinárias dos CPMs, os conselheiros passaram a participar e integrar uma série de outras atividades nos seus territórios. Um cálculo simples e rápido pode ajudar a dar uma dimensão da participação nesses colegiados em sua primeira gestão.

---

3 Por exemplo, devido à incompatibilidade do domicílio residencial com o eleitoral (o TSE possui sua própria divisão administrativa), alguns eleitores foram designados a votar em locais situados em outras subprefeituras, que não as da área de suas residências. Outra crítica foi o pouco tempo entre a divulgação oficial das candidaturas deferidas e o dia da eleição, o que, na prática, deixou pouco tempo para a campanha dos candidatos.

Se considerados os 32 CPMs, que em sua maioria realizaram regularmente reuniões ordinárias mensais no decorrer de 24 meses de mandato, realizaram-se mais de 600 encontros espalhados por todas as subprefeituras da cidade. Isso com presença média de 55% dos conselheiros, isto é, cerca de 620 dos 1.113 conselheiros eleitos.

Infelizmente, ainda não se tem um balanço de todas as atividades, demandas e efetividade dos CPMs durante as 4 gestões ocorridas até o momento (2014-2015; 2016-2017; 2018-2019; 2020-2021). Nesses oito anos ocorreram mudanças e deve-se registrar que, a partir da terceira gestão (2018-2019), já sob a administração iniciada por João Doria — que renunciou no segundo ano de mandato — e continuada por Bruno Covas (2017-2020, ambos do PSDB), os números de assentos foram drasticamente reduzidos, ao passar de um conselheiro eleito para cada 30 mil habitantes ao invés dos 10 mil anteriormente estabelecidos. Assim, o número total de cadeiras declinou de 1.125 para 531, ou seja, menos da metade da primeira formação (47,2%) (Decreto 57.829/2017). Não se tratou de uma medida isolada, mas de mudança de orientação política em relação à participação. No primeiro ano de sua gestão, Doria extinguiu o sistema de planejamento participativo e, com ele, o CPOP (criado na gestão Haddad) e a atribuição agregada dos CPMs no orçamento.

### **Avanços, limites e recomendações**

Embora ainda se conheça muito pouco sobre os CPMs e seus efeitos nas subprefeituras, é possível afirmar que a experiência revela avanços e limites. É um avanço a criação de colegiados onde são discutidos problemas concretos e específicos aos diversos territórios que compõem tecido urbano de São Paulo. Seu caráter territorial-local amplia as possibilidades de participação da população em todas as regiões da cidade.

Também é um avanço a continuidade dos CPMs durante quatro gestões seguidas, ainda que com tamanho diminuído, dada a sua



instituição mediante dispositivo provisório e o histórico de entraves enfrentados. A continuidade parece ter sido favorecida por dois fatores. Primeiro, o desenho institucional adotado, que potencialmente diminui conflitos partidários no plano municipal dos poderes Legislativo e Executivo no contexto recente. Doria, por exemplo, ao assumir decidiu reestruturar as subprefeituras passando a denominá-las de Prefeituras Regionais; e apesar de diminuir o número de conselheiros — e extinguir o sistema de planejamento participativo — sem grandes embates no Legislativo, manteve os colegiados. Segundo, não exigir vinculação de cadeiras a segmentos da sociedade civil, diferentemente dos conselhos setoriais, tornando a concorrência nas eleições abertas aos cidadãos e mais permeável a uma diversidade de atores organizados nos territórios, resultando em uma composição mais heterogênea dos colegiados.

Vale destacar, ainda, o caráter articulador dos CPMs nos territórios, especialmente, em sua primeira gestão. A proposta de integração de instâncias é um desafio constante para as instituições participativas. A criação de um sistema municipal de participação social chegou a ser cogitada e proposta na cidade de São Paulo (Projeto de Lei nº 393 de 2016, do Executivo). As diversas atribuições agregadas aos CPMs, na prática, apontavam nessa direção, buscando articular diversos setores de políticas a partir dos territórios.

A despeito de sua continuidade, os CPMs acusam diversas indefinições e inconsistências institucionais, e restam dúvidas sobre a consolidação. Os maiores entraves estão relacionados aos problemas enfrentados pelas subprefeituras como unidades descentralizadas de gestão, com reduzido orçamento e limitada autonomia. O caráter restrito da descentralização enfraquece o espaço de atuação dos CPMs.

Desde sua implementação existiram incertezas a respeito de suas funções e finalidade. Uma vez criados, se tornaram uma instância de experimentação cujas funções agregadas e modos de funcionamento não foram previamente estabelecidos, ensejando

inovação, mas prejudicando sua consolidação institucional. Essa limitação é intensificada pela posição institucional dos CPMs. Estes, em tese, devem contribuir a descentralizar a gestão, mas fazem parte de uma secretaria municipal centralizada.

A falta de clareza sobre aspectos concretos de funcionamento dos Conselhos foi potencializada, pelo menos nas primeiras gestões, pela inexperiência de gestão pública de muitos conselheiros e conselheiras eleitas — embora, em sua grande maioria, tenham um histórico de agência política em suas comunidades.

Por fim, CPMs têm sofrido com a falta de respostas assertivas diante das demandas elaboradas para o Executivo e para o Legislativo, gerando questionamentos sobre sua efetividade. Esse é o caso das prioridades indicadas aos orçamentos das subprefeituras e da falta de devolutivas sobre seus encaminhamentos; também das demandas por recursos para o melhor funcionamento dos colegiados (como a gratuidade no passe de ônibus para os conselheiros e conselheiras participarem das reuniões) e da demora na concessão desse suporte; ou das demandas de informações encaminhadas à Prefeitura, às Subprefeituras e à Câmara e da falta de respostas.

Os avanços e limitações sugerem que é recomendável, em primeiro lugar, que os CPMs sejam regulamentados em lei para que se tornem parte integral da gestão pública paulistana, diminuindo a ambiguidade quanto a suas funções, bem como a incerteza institucional e sua vulnerabilidade ante os efeitos diretos ou indiretos de trocas no comando executivo da cidade. Em segundo lugar, recomenda-se que seu caráter consultivo seja suplementado com funções deliberativas restritas a alguns aspectos fundamentais como as indicações de prioridades nas Leis Orçamentárias ou a definição de demandas locais urgentes.

Nessa linha, recomenda-se ainda um levantamento sistemático sobre as atividades e demandas já realizadas pelos colegiados em suas diversas gestões. Os CPMs adotaram a boa prática de registrar as atas

de suas reuniões no Diário Oficial do Município. Os diagnósticos desses colegiados dos problemas na escala territorial de sua atuação podem subsidiar o planejamento e gestão das políticas municipais.

Por fim, considerando a possível inexperiência dos conselheiros em temas técnicos e específicos à administração pública, é recomendável que seja instituído, para cada termo, treinamento inicial e a alocação de uma consultoria para dar suporte aos diferentes CPMs.

Como é conhecido na literatura acadêmica, a participação em São Paulo tem altos e baixos, momentos de expansão e retração. A continuidade dos CPMs, apesar de sua fragilidade institucional, sugere que, a despeito desses distintos momentos, é possível avançar fomentando a participação e controle social de caráter territorial no submunicipal. Os CPMs são uma experiência inovadora no cenário urbano do país e seria desejável avançar na sua consolidação como instância participativa descentralizadas na cidade de São Paulo.

## Referências

- AVRITZER, Leonardo. (org). A participação em São Paulo. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio. A lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular na gestão municipal. São Paulo. Cadernos CEDEC, nº 54, 1996.
- COELHO, Rony. A participação institucional em São Paulo: Trajetória e a experiência no governo Haddad (PT, 2013-16). *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Jan 2020, no.31, p.257-300. ISSN 0103-3352
- COELHO, Rony. Os desafios de reconstrução de pedaços da cidade por meio dos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras de São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política). Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2017.
- COELHO, Rony. O processo de descentralização intramunicipal em São Paulo. *Rev. Sociol. Polit.*, 2020, vol.28, no.75. ISSN 0104-4478.
- COELHO, Vera Schattan P.; *et al.* O desafio de construir instituições participativas nas subprefeituras. In: Garibe, Roberto; Capucci, Paulo (org.). *Gestão Local nos territórios da cidade*. 1ed. São Paulo: Mídia Alternativa Comunicação Editora, 2004.

- GARIBE, Roberto. CAPUCCI, Paulo (orgs). Gestão Local nos territórios da cidade: ciclo de atividades com as subprefeituras. São Paulo (Cidade). Secretaria das Subprefeituras, 2004.
- GRIN, Eduardo José. Gestão dos Territórios na cidade de São Paulo e a proposta dos conselhos de representantes no governo Marta Suplicy (2001-2004). In: 37º Encontro Anual da ANPOCS, 2013, Águas de Lindóia. Anais do Encontro (ST, SPG e MR), 2013.
- LIMA, Livia Souza; DESENZI, Tiago Henrique; PENTEADO, Cláudio Luis C. Citizen Participation political courses in the City of São Paulo: A study of São Paulo Municipal Participative Council. V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas – INAP - Madri - 29, 30 de septiembre y 1 de octubre de 2014.
- SANTOS, Ubiratan de Paula; BARRETA, Daisy. As subprefeituras de São Paulo. São Paulo, Editora Hucitec, 2004.

#### EQUIPE RESPONSÁVEL PELA NOTA TÉCNICA

RONY COELHO é analista político na Consultoria Pulso Público e Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

LÍVIA SOUZA LIMA é Doutoranda em Sociologia Política na Universidade de Bielefeld e Mestra em Política, Economia e Filosofia pela Universidade de Hamburgo.

ADRIAN GURZA LAVALLE é vice-diretor e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp) e professor livre docente do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (DCP-FFLCH/USP).

