



Revista Científica Hermes

E-ISSN: 2175-0556

hermes@fipen.edu.br

Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa  
Brasil

Lima, Livia; Desenzi, Thiago Henrique  
PERFIL COMPARATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E  
PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO DA CIDADE DE SÃO PAULO (1989-  
2009).

Revista Científica Hermes, vol. 7, julio-diciembre, 2012  
Instituto Paulista de Ensino e Pesquisa  
Brasil, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=477647818008>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# PERFIL COMPARATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO DA CIDADE DE SÃO PAULO (1989-2009).

## COMPARATIVE PROFILE OF THE PUBLIC POLITICS OF DECENTRALIZATION AND POPULAR PARTICIPATION IN THE ADMINISTRATION OF SÃO PAULO CITY (1989 – 2009)

Livia Lima

Graduanda em Sociologia e Política pela FESPSP (Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo).

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, Rua General Jardim, 522, Vila Buarque, São Paulo, SP, CEP 01223-010.

Thiago Henrique Desenzi

Especialista Gestão de Políticas de Cultura pela Universidade Metodista de São Paulo  
Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, Rua General Jardim, 522, Vila Buarque, São Paulo, SP, CEP 01223-010.

### RESUMO

Um estudo das políticas públicas Municipais de descentralização e participação popular, desenvolvidas na Cidade de São Paulo, no período compreendido entre 1989 e 2009, com a finalidade de detectar e avaliar as conexões e descontinuidades nos processos de planejamento e implementação dessas políticas.

Palavras-Chave: Descentralização, Participação Popular, Políticas Públicas.

### ABSTRACT

This paper is a study of the decentralization policies and public participation developed in the city of São Paulo, between the years of 1989 and 2009. It aims to disclose and evaluate the connections and discontinuities found on the processes and implementations of those policies.

Key-Words: Decentralization, Popular Participation, Public Policies.

### INTRODUÇÃO

O Brasil viu emergir um grande número de experiências de participação civil na política desde o seu processo de redemocratização. A reação ao autoritarismo brasileiro do período ditatorial foi um agente importante na multiplicação de experiências associativas e participativas. Em adição a essa reação, houve a institucionalização da participação cidadã na política através de sua inclusão na agenda constitucional.

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 14, reconhece que a soberania popular pode ser exercida não apenas pelo voto, mas também por meio de alternativas que



pressupõem a participação cidadã. Outros artigos constitucionais, no entanto, apresentam normas mandatórias essenciais ao processo de continuidade de tais iniciativas. O artigo 26, que trata das municipalidades, exige a participação de representantes de associações civis na elaboração de políticas locais e os artigos 204 e 227 reforçam a importância da participação da população em temas essenciais como saúde e seguridade social.

Sendo assim, está posto que a participação social está inserida na letra da lei e conforma um aspecto mandatório. No entanto, como essa questão é tratada de fato no Brasil? Não é o objetivo desta análise fazer um quadro geral do impacto nacional da institucionalização da participação no país. Faz-se necessário, portanto, um olhar mais atento e recortado, lembrando que em um país de extensa territorialidade geográfica como o Brasil pode-se encontrar de fato diversos “países”, cada um deles composto de particularidades que dão um tom diverso aos impactos das iniciativas. Por essa razão, a proposta é apresentar um estudo das políticas públicas municipais de descentralização e participação popular desenvolvidas na cidade de São Paulo, no período compreendido entre 1989 e 2009. Nessa perspectiva, será traçado um perfil comparativo de cada gestão, com a finalidade de detectar e avaliar as conexões e descontinuidades, tensões e sobreposições, nos processos de planejamento e implementação dessas políticas.

Primeiramente é importante situar o histórico de São Paulo, para que se possa entender os conflitos, sucessos e fracassos das iniciativas de participação ocorridas na cidade no período proposto. Afinal, o êxito de projetos participativos ou descentralizadores depende dos contextos participativos ou descentralizadores em que foram implementados (Comwall & Coelho, 2007).

São Paulo, apesar de sua aparente prosperidade econômica, apresenta índices elevados de desigualdade. A falta de serviços básicos e essenciais como saúde e educação fez com que surgissem importantes movimentos de mobilização social durante o processo de democratização do país. Alguns desses movimentos foram propulsores da criação de instituições participativas que serão discutidas aqui. São Paulo também é palco de uma batalha entre as forças políticas de esquerda e direita. Esses dois aspectos são importantes fatores a serem considerados na compreensão da implementação da participação e seus desdobramentos na cidade (Avritzer, 2009). Ao acompanhar o desenvolvimento dessas duas particularidades dentro do município de São Paulo, é possível traçar o histórico das ações de participação civil na cidade, bem como entender as tensões emergidas com elas.

Sendo a democracia, de acordo com Putnam (*apud* Avritzer, 2009), sustentada pela sua qualidade, ou seja, densidade e diversidade das vias associativas, é interessante situar São



Paulo nesse argumento. No processo de crescimento desordenado da cidade, emergiram também problemas sociais latentes que foram propulsores de descontentamento e reivindicações. Problemas como saúde, educação e infraestrutura urbana foram as razões pelas quais as primeiras associações para ação coletiva se formaram na cidade. Tais associações tiveram grande apoio das comunidades eclesiais de base, pois a Igreja Católica enxergava nessa via uma maneira de retomar um prestígio ora perdido<sup>1</sup>.

Esse processo foi significativo para a cidade de São Paulo; por meio dele houve o surgimento de uma via consolidada de participação com a formação dos Conselhos de Saúde e Habitação, sendo essas as formas de organização da participação cidadã mais bem articuladas da cidade. O estabelecimento de tais conselhos constitui-se em uma vitória para o núcleo da participação em São Paulo haja vista que, por meio deles, foi possível a institucionalização da via participativa que até então era de cunho informal (Avritzer *et al.*, 2004).

Os sucessos ou insucessos dos empreendimentos associativos na cidade de São Paulo estão ligados às suas mudanças na sociedade política. Os diferentes perfis de investimento, infraestrutura e ideologias de Estado são fatores a serem considerados nos processos participativos. As administrações consideradas nesse artigo fazem parte de ideologias políticas distintas, onde pode-se identificar uma certa alternância entre tendências esquerdistas ou de direita. Nosso histórico se inicia em 1989, ano em que os movimentos sindicais gozavam de grande vitalidade e trouxeram consigo o PT, como seu principal partido de apoio. Nesse primeiro momento, a administração do PT na cidade se manteve fiel às suas raízes ideológicas e fizeram da participação cidadã um de seus principais alicerces. Outros partidos e administrações de núcleos mais conservadores surgiram e foram “aceitas” pela cidade. Esses grupos mais conservadores são representados por partidos como PP (antigo PDS e PPB) e PSDB, que desde a redemocratização brasileira, tem recebido apoio dos eleitores do município. É importante para essa análise entender que, mesmo em uma conjuntura de governo de tendência esquerdista, existem cismas e divergências que são essenciais para o entendimento das oscilações dos incentivos às práticas participativas em São Paulo (Avritzer, 2009).

Esse histórico aponta que a via associativa não está de sobremaneira descolada da batalha política que tem São Paulo como palco. Como será explanado no decorrer do artigo, a conjuntura política paulistana impacta diretamente o aspecto associativo da cidade. Nesse

---

<sup>1</sup> “In addition to conflicts around the appropriation of goods and land, Sao Paulo has seen a pluralization of religious denominations. Catholicism has steadily lost ground in the city since the late 1950s to all kinds of

sentido, utilizamos da analogia que a participação funciona como uma sanfona que se expande e se contrai:

Essa sanfona pode ser descrita da seguinte maneira: há, na cidade de São Paulo, desde o final da década de 1970, um núcleo da população associada que se organiza independentemente do Estado e tem práticas associativas e hábitos associativos próprios. Esse constitui o núcleo da sanfona da participação na cidade de São Paulo. Esse núcleo se expande e se contrai de acordo com as ações do poder público (Avritzer *et al.*, 2004).

De acordo com estes autores, um maior ou menor grau de participação na cidade, apesar de apresentado como prática, está relacionado ao governo em vigor sendo que os processos de continuidade e descontinuidade se costuram de cima para baixo e se alteram juntamente com as administrações municipais.

De maneira que para entender a participação na cidade de São Paulo, como é a proposta do artigo, se faz necessário saber como cada diferente administração tratou a questão. Por essa razão, o presente artigo está organizado seguindo uma linha cronológica que começa em 1989, período da redemocratização do Brasil. Essa linha está dividida em quatro partes, ou seja, quatro períodos administrativos, a saber: 1989 a 1992 – Luiza Erundina; 1993 a 2000 – Paulo Maluf / Celso Pitta; 2001 a 2004 – Marta Suplicy e de 2005 a 2009 – José Serra / Gilberto Kassab. Tal divisão representa períodos distintos em São Paulo, períodos esses que se diferenciam não simplesmente pelo indivíduo que assume o cargo, mas também por ideologias político/partidárias que exercem suas influências no modo de governabilidade da cidade. Conhecer e compreender os diferentes aspectos de tais administrações e como, na “sanfona” da atividade participativa paulistana, eles fizeram o nível e importância da participação cidadã elevarem-se ou diminuírem, é o que será discorrido nas páginas a seguir.

## DISCUSSÃO

### Gestão Luiza Erundina (1989-1992)

Após uma surpreendente eleição, até mesmo para os próprios membros do governo<sup>2</sup>, toma posse como prefeita do município de São Paulo, em 1989, a paraibana Luiza Erundina de Sousa, representante do Partido dos Trabalhadores (PT). A primeira mulher eleita para este cargo na história do município.

---

<sup>2</sup> Segundo José Eduardo Cardozo: “Na condição de membro do governo de Luiza Erundina – eu era o titular da Secretaria de Governo - tenho facilidade para afirmar que ganhar o processo eleitoral de 1988 nos trouxe um grande susto, uma vez que não esperávamos ser eleitos.”(Chaia & Calderón, 2002).



Luiza Erundina fora vereadora e deputada estadual pelo Partido dos Trabalhadores anteriormente e pela primeira vez ocupava um cargo de liderança no executivo municipal paulistano. Tem suas raízes políticas estabelecidas nos Movimentos Populares, ao qual podemos constatar nos compromissos assumidos e no direcionamento político adotado em sua gestão.

Sua gestão fora pautada, desde antes de sua vitória no processo eleitoral, pelo incentivo às políticas públicas participativas e teve como bandeira central de sua campanha eleitoral a intenção de “partilhar” o poder deliberativo junto à sociedade.

Cabe salientar, que a candidatura de Luiza Erundina dentro do PT não fora unânime, visto que as prévias expuseram uma divisão interna do partido, que ainda caminhava rumo a uma consolidação enquanto partido, em termos de práticas e unidade de idéias<sup>3</sup>.

Uma das principais diferenças estabelecidas entre as duas alas petistas que pleiteavam a vaga para concorrer à prefeitura municipal, alas essas representadas por Luiza Erundina e Plínio de Arruda Sampaio (representante da corrente majoritária do partido), se referia ao entendimento das características conferidas à participação popular, conforme destaca Néspoli (2005): “Enquanto Plínio reservava um papel consultivo aos conselhos populares, Erundina propunha que eles tivessem um caráter deliberativo”.

Tais características dispostas auxiliam a compreender em linhas gerais, os mecanismos e políticas adotadas pela então prefeita, que tinha como base eleitoral mesmo dentro do Partido dos Trabalhadores, uma ala mais radical, mais à esquerda, que apontava para uma ruptura mais incisiva junto às práticas políticas vigentes no município.

A centralidade do tema da participação popular, é relacionada à urgência do tema, posto que fora instituído como premissa na Constituição Federal de 1988, conforme destacado na primeira parte deste artigo. Partindo-se do entendimento que a Constituição Federal nacional regula o sentido e fornece as diretrizes das políticas que devem ser adotadas nas demais esferas nacionais, a municipalidade através do executivo, adota como bandeira central, tanto de campanha quanto de governo, o tema da participação popular.

Segundo Martins (1997), a gestão de Luiza Erundina se apresentou como Democrática e Popular, e postulava uma inversão de prioridades, favorecendo o setor popular em relação às demais esferas da população, e ainda, buscava democratizar o processo de tomada de decisões, através de um modelo que viesse a romper o clientelismo e o autoritarismo. Porém, o ideário da prefeita petista não foi facilmente colocado em prática, visto os diversos

---

<sup>3</sup> “Entretanto, internamente à vida partidária petista, a candidatura de Luiza Erundina foi interpretada como uma vitória das bases do partido e das tendências minoritárias e mais radicais” (Néspoli, 2005)”.

problemas que sua gestão encontrou para viabilizar a aplicação suas políticas públicas de participação.

Sem sombra de dúvidas, um passo muito importante dado pela administração petista foi a aprovação da nova Lei Orgânica do Município<sup>4</sup>, promulgada em 5 de abril de 1990, que tinha como eixo de aplicação das políticas de participação popular os Conselhos de Representantes e a implantação das Subprefeituras, ambos instrumentos que buscavam aproximar a esfera decisória do governo junto a população, de forma descentralizada, visando assim, oferecer a possibilidade de uma maior participação e fiscalização quanto as políticas municipais locais.

Conforme apontado por Calderón (2000) na análise do processo de aprovação da LOM, junto aos bastidores da Constituinte Municipal, houve um intenso debate entre situação e oposição, que gerou profundas marcas na relação entre o executivo e o legislativo, durante todo o período de governo de Erundina.

O Partido dos Trabalhadores chega à prefeitura de São Paulo sem nunca ter governado uma cidade deste porte, com todos os desafios que configuram administrar a maior cidade brasileira e a segunda maior da América Latina, com cerca de 11 milhões de habitantes. Segundo Teixeira (2008): “Además de su importancia financiera, el estado y la ciudad de São Paulo juegan un importante papel en la política nacional”.

Ao chegar ao governo, o PT não se mostrou preparado politicamente para colocar em prática suas políticas propostas, como fora o caso da discussão da inclusão dos Conselhos de Representantes na LOM. De acordo com Calderón (2000): “Nesse partido não havia, na época, uma proposta orgânica em torno dos Conselhos, predominando diversas visões, muitas ideias, mas nenhuma proposta consensual. Houve situações em que alguns vereadores petistas apresentaram o mesmo projeto dos tucanos<sup>5</sup>, mudando o nome dos conselhos”. Tal afirmação pode ser verificada em diversos momentos dentro da discussão da LOM, cabendo salientar ainda, que a proposta que formulou o Conselho dos Representantes fora do PSDB, na época, apoiando as ações de cunho participativo.

O governo Luiza Erundina careceu de habilidade política para viabilizar seu governo, e foi suplantado pelas barreiras da oposição, conforme palavras do próprio José Eduardo Cardozo, ex-secretário desta gestão:

---

<sup>4</sup> Segundo Calderón (2000) após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em obediência a seu artigo 11, das Disposições Constitucionais Transitórias, cada estado dispunha de um ano para aprovação da sua Constituição Estadual, e conseqüentemente, cada Assembléia Municipal Constituinte tinha seis meses para criar e promulgar a Lei Orgânica de seus municípios.

Além da falta de experiência administrativa, não tínhamos força política necessária para aprovar projetos, não tínhamos a maioria na Câmara Municipal de São Paulo, pois não fizemos a histórica repartição fisiológica das administrações regionais. A gestão do PT, daquela época, tinha uma visão bastante estreita do ponto de vista das alianças políticas (Calderón & Chaia, 2002).

A própria base política, formada pela ala mais radical do Partido dos Trabalhadores, esperava essa conduta da prefeita eleita, que desde o início de sua gestão sinalizou que não iria colaborar com o padrão político da barganha de cargos em troca de apoio político, conforme palavras da própria ex-prefeita: “Convém deixar claro que a criação das subprefeituras e dos conselhos de representantes não foi aprovada durante minha gestão porque não tínhamos maioria na Câmara, pois não comprávamos apoio de vereador. Não comprávamos vereador e nem fizemos tráfico de influência na Câmara Municipal de São Paulo” (Calderón & Chaia, 2002).

Cabe salientar também, que a administração petista teve destacável atuação na tentativa de implantar essas políticas de participação, instituindo nove Conselhos, dos quais apenas três foram institucionalizados pela Câmara, e desses, somente dois foram implementados, o de Saúde e o de Educação. O Conselho de Representantes, previsto pela LOM para atuar de forma direta junto às Subprefeituras, até a conclusão deste artigo não fora implementado<sup>6</sup>.

A administração propôs cada vez mais espaços de participação para a sociedade civil, porém, a tentativa não fora exitosa na maior parte dos casos, visto que o período de maturação destes mecanismos fora muito breve.

A administração de Erundina abriu canais para a participação popular nas estruturas do Estado, colocou em discussão temas como orçamento municipal, educação, saúde, transporte, cultura, mas o significado e a qualidade desta representação dos conselhos não corresponderam ao projetado pela plataforma petista. A verdade é que o caminho da participação popular como estratégia para se construir o socialismo democrático não se verificou (Néspoli, 2005).

Segundo Dias (2006), alguns fatores podem ser destacados como fundamentais na tentativa de compreender os mecanismos que impossibilitaram uma maior efetividade destas políticas: a ausência de articulação entre o núcleo do governo municipal e o local, o conflito

---

<sup>5</sup> Animal símbolo do partido PSDB, o termo “tucanos” é utilizado como forma de nomenclatura de seus políticos afiliados.

<sup>6</sup> Este assunto será melhor discutido no decorrer do artigo.



encontrado dentro do circuito de poder que envolveu as secretarias e as administrações regionais, o debate sobre como democratizar a participação popular e a restrição da participação popular a espaços reivindicativos e não deliberativos.

Em nosso entendimento, a implementação de tais mecanismos de participação demanda um tempo maior de atuação para que sejam refinados junto aos membros da sociedade civil, e mesmo que diversos autores venham a comparar a administração petista de São Paulo com a administração petista de Porto Alegre (onde a participação popular foi implementada com êxito), compreendemos que a estrutura social e política dos dois municípios é composta por elementos diferenciados, o que poderia influenciar em um maior sucesso na implementação das políticas de participação.

Compartilhamos do ponto de vista de Calderón (2000), que afirma: “Embora a gestão Erundina não tenha tido um projeto concreto sobre como viabilizar a participação popular nos diversos aspectos da administração municipal, não se pode negar que houve uma vontade política no sentido de incorporar a participação da população na tomada de decisões”.

O governo Luiza Erundina teve um importante significado para a cidade de São Paulo, visto que seguiu as premissas estabelecidas na Constituição Federal, inclusive na formulação da LOM, na implementação de Políticas de Participação, mas “pagou o preço” da imaturidade política do PT naquela época, enfrentando os problemas oriundos tanto da inexperience prática, da burocracia estatal e do jogo político pré-estabelecido.

#### Gestão Paulo Maluf e Celso Pitta (1993-2000)

Em 1993, toma posse como prefeito Paulo Salim Maluf, para seu segundo<sup>7</sup> mandato a frente do executivo municipal. Maluf tem suas bases eleitorais fundadas no período do governo militar brasileiro, período onde fora indicado para diversos cargos públicos, chegando a ser nomeado como Governador do Estado de São Paulo no período de 1979 a 1982.

A eleição de Paulo Maluf significava a volta de um governo com características conservadoras e autoritárias à Prefeitura do Município, caracterizado por políticas centralizadoras de poder e pela execução de grandes obras públicas.

Assim, de imediato, Paulo Maluf tratou de implementar ações para esvaziar os conselhos gestores ativos da cidade, bem como centralizar os recursos financeiros e administrativos sob suas secretarias, de modo que a deliberação pudesse ser concentrada no

---

<sup>7</sup> O primeiro mandato de Paulo Maluf como prefeito de São Paulo fora por indicação do Governo Militar, não concorrendo democraticamente através de eleições diretas.

próprio prefeito e em seus secretário mais próximos, conforme podemos ver nas palavras de José Eduardo Cardoso, ex-secretário de Luiza Erundina: O prefeito Paulo Maluf logo no primeiro dia de governo, retirou um projeto de lei que criava as subprefeituras, retirou o projeto de lei que do plano diretor, revogou outros projetos de lei e nunca mais apresentou projetos substitutivos. Alegando a necessidade de precisar reexaminá-los, Paulo Maluf retirou uma série de projetos apresentados por Luiza Erundina e nunca mais apresentou nenhum projeto de reforma administrativa e não se preocupou minimamente em dar implemento àquilo que a Lei Orgânica estabeleceu. (Calderón & Chaia, 2002)

No tocante a relação do prefeito eleito junto à Câmara Municipal, podemos constatar que se utilizando da habitual política de distribuição de cargos entre os vereadores, estabelecida na centralidade de poder, Paulo Maluf obteve apoio irrestrito da Câmara Municipal para a aprovação de seus projetos, bem como, para a supressão de quaisquer obstáculos colocados pela oposição.

Porém, todas as esferas de participação já instituídas a partir do governo Luiza Erundina, que ainda buscavam sua afirmação enquanto Conselhos efetivos e espaços abertos à população, que vieram a se mobilizar na formulação destes espaços de participação no governo petista, sofreram um grande revés com a eleição de Maluf.

As ações práticas exercidas pelo então prefeito podem ser verificadas nas palavras de Coutinho (2007), em seu estudo sobre a Gestão da Saúde no município de São Paulo: “No caso da Saúde, essas dificuldades apareceram desde o início da gestão, com o não reconhecimento dos conselhos gestores das unidades. Os diretores das unidades não participavam das reuniões e os funcionários deixaram de participar com medo de represálias da administração”.

Este estudo, ainda demonstra um interessante demonstrativo do esvaziamento do número de instâncias participativas na Saúde:

Segundo levantamento feito pelo Conselho Municipal de Saúde, apresentado no II Encontro dos Conselhos de Saúde, realizado em junho de 1995, em 1992 a cidade contava com 218 Unidades Básicas de Saúde, sendo que em 132 delas havia conselho gestor. Em 1995, embora o número de unidades tenha aumentado para 246, o número de conselhos decaiu para 88. Em 1996, com a implantação do PAS, os conselhos deixaram de existir (Coutinho, 2007).

O esvaziamento das instituições foi nítido, bem como o entendimento do papel destes conselhos, que ali eram entendidos como apenas espaços de consulta, onde o governo poderia consultar a população para o norteamto das políticas a serem adotadas, entretanto, tal mecanismo na prática se colocou como uma forma de se utilizar de uma suposta ideia de



abertura participativa à população, para a utilização deste aval como justificativa de políticas e obras concebidas de modo autoritário a partir do governo.

No tocante a um dos cerne deste artigo, constatamos que o governo de Paulo Maluf, em instante algum, observa as premissas estabelecidas na Constituição Federal de 1988, bem como também ignora as diretrizes da LOM de 1990, que estabeleceu as diretrizes para a formulação das políticas públicas, que deveriam ter características a permitir a ampliação do espaço participativo da sociedade civil, ao contrário disso, verificamos claramente que o então prefeito simplesmente ignora tais premissas. Tal afirmação pode ser constatada a partir do exemplo da implantação do PAS, que vamos descrever abaixo a partir da passagem abaixo:

De 1993 a 1998, durante todo o governo de Paulo Maluf e parte do governo de Celso Pitta, o CMS/SP foi impedido de funcionar. O Poder Executivo municipal recusou-se a implementar o SUS na cidade, tendo desenvolvido um programa de saúde próprio: o PAS — Plano de Assistência a Saúde. Como o CMS/SP não havia sido regulamentado por lei municipal própria e as Leis Federais do SUS não se aplicavam ao município de SP, o Poder Executivo não teve maiores dificuldades em abortar a experiência conselhistas. Após mais de seis anos sem receber recursos federais para a área da saúde, o município de SP encontrava-se em situação de atendimento crítica. Depois de fortes pressões sociais e políticas, e sem alternativas para sanar os problemas da Saúde na cidade, o prefeito Celso Pitta resolveu restabelecer laços com a União. Para tanto, um projeto de lei visando à criação do Conselho Municipal de Saúde (uma das condições para o repasse dos recursos do SUS aos municípios) foi submetido à Câmara dos Vereadores. Depois de diversas alterações no texto original, a Lei Municipal nº. 12.546/98 foi finalmente promulgada e o Conselho de Saúde, órgão colegiado e deliberativo, passou a ser legalmente instituído no município de SP. À lei municipal seguiram-se três decretos que regulamentam a existência do CMS/SP: o de nº. 37.330/98; o de nº. 38.000/99; e o de nº. 38.576/99 (Sampaio, 2006).

A partir desse exemplo, podemos ver claramente que o governo municipal não respeitava as premissas federais que norteavam a matéria da participação popular, e nesse caso específico, da Saúde, existe um mecanismo que força e obriga o cumprimento do exposto na Constituição, pois em caso contrário, o município deixaria de receber o repasse financeiro da união. Tal caso pode ser visto em São Paulo, onde apenas após atingir uma situação de extrema calamidade no atendimento público municipal, e de extinguir os canais de participação, o governo fora obrigado a restituir o CSM/SP, bem como em adotar o SUS.

O carioca Celso Pitta toma posse em 1996 como Prefeito de São Paulo, o antes secretário de finanças do município, fora indicado por Paulo Maluf para concorrer ao cargo, e



assim, após o êxito no pleito eleitoral, da continuidade à política “malufista”, tendo seu mentor nos bastidores, a orientar e inspirar suas ações.

Diferentemente de Paulo Maluf, Celso Pitta não contava com a habilidade política característica do antecessor, e assim, pouco a pouco foi perdendo apoio da Câmara de Vereadores, principalmente devido a denúncias de corrupção que surgiam a partir de diversas fontes<sup>8</sup>.

No tocante a forma de conduzir as políticas de participação, e a definir o modo de aplicação da deliberação não houve qualquer mudança quanto ao governo de Paulo Maluf, as características desse governo foram também autoritárias e centralizadoras, em termos políticos e administrativos, conforme podemos ver nas palavras de José Eduardo Cardozo: “O mesmo, de certa forma, aconteceu no governo Celso Pitta, que no primeiro ano de sua gestão declarava aos jornais que qualquer tentativa de criar as subprefeituras era uma estupidez, pois, em sua opinião, não solucionava nada administrativamente e somente geraria gastos”. (Calderón & Chaia, 2002)

Após inúmeros escândalos de corrupção atrelados a esse governo, e devido também a sua falta de habilidade política para contornar tais problemas, houve um esvaziamento em sua base apoio, tanto política quanto junto à sociedade civil.

De acordo com Teixeira (2008), após 1998, diversas denúncias de casos de corrupção, relacionados ao governo de Celso Pitta e junto aos vereadores da Câmara Municipal, instauraram uma grave crise de governo, inclusive com uma repercussão muito negativa tanto para o então Prefeito Celso Pitta quanto para seu antecessor Paulo Maluf, e tais denúncias foram fundamentais para se estabelecer um pensamento comum na sociedade civil de São Paulo, de que era necessária uma radical mudança no modo de administrar este município.

E desta forma, com base nesta corrente de insatisfeitos com os escândalos de corrupção, abriu-se caminho para a volta do Partido dos Trabalhadores à Prefeitura, com a eleição de Marta Suplicy.

#### Gestão Marta Suplicy (2001-2004)

Em 2001, toma posse Marta Suplicy, representante do Partido dos Trabalhadores. Como promessa de campanha afirmava que iria realizar o “governo da reconstrução”, em uma

---

<sup>8</sup> “Pitta did not have a strong political base and was hampered by corruption scandals that plagued his administration.” (Avritzer, 2009).

cidade desmoralizada por diversos casos de corrupção, relacionados aos governos anteriores, entretanto, essa administração em muito difere do primeiro governo petista<sup>9</sup>,

Desta forma, é central salientar que o Partido que toma posse dez anos após sua primeira gestão já não é mais o mesmo, nesta ocasião, se configura como um partido já mais “maduro”, coeso e estruturado, que tinha claramente a definição de seus objetivos locais e gerais, em termos imediatos e em longo prazo.

Podemos destacar duas mudanças principais, primeiramente, Marta Suplicy representava a vontade da liderança do partido, ao contrário de Luiza Erundina que representava a ala dissonante da direção nacional do partido, e ainda, a forte inclinação desse governo a “aceitar” a prática da barganha política em troca de um governo de coalizão e de apoio na viabilização e aprovação de seus projetos.

Tal diferença pode ser constatada na relação entre Marta Suplicy e a Câmara Municipal, que foi conduzida de uma forma muito mais harmônica que da gestão de Luiza Erundina, porém, sem a concepção de não se utilizar das tradicionais formas de clientelismo. Muito pelo contrário, segundo Avritzer (2004) Marta Suplicy utilizou-se do já tradicional mecanismo da distribuição de cargos e da concessão de privilégios políticos como forma de obter esse apoio “extra oficialmente”, desta forma, é demonstrado de forma clara que o Partido dos Trabalhadores já não mais apresenta as mesmas características da gestão anterior.

Este autor, em seu estudo sobre a Participação em São Paulo apresenta um exemplo dos mecanismos utilizados na cooptação<sup>10</sup> do apoio político:

Para manter o apoio na Câmara Municipal, Marta Suplicy permitiu que vereadores aliados do governo municipal, representantes do governo do estado de São Paulo e mesmo alguns deputados federais por São Paulo indicassem pessoas para até sete cargos em cada uma das 31 subprefeituras. Essa estratégia política ajudou a garantir que o executivo municipal aprovasse seus projetos de lei, orçamentos e evitasse inquéritos legislativos que debilitaram as administrações de seus predecessores, o ex-prefeito Celso Pitta e a ex-prefeita Luiza Erundina (Avritzer, 2004).

Marta Suplicy trouxe a tona novamente a emergência da aplicação de mecanismos de participação popular na cidade de São Paulo, e teve êxito na implantação de diversas ações relativas à participação, tais como a aprovação do Plano Diretor, a criação das Subprefeituras

---

<sup>9</sup> “São Paulo’s second PT administration was different in almost every respect” (Avritzer, 2009).

<sup>10</sup> Segundo Octavio Ianni (1992), a prática está presente desde o processo de modernização conservadora realizado a partir da lógica do Estado no Brasil.

(regulamentando a matéria já prevista na LOM)<sup>11</sup>, a implantação do Orçamento Participativo (projeto de sucesso do PT de Porto Alegre), além da criação de sete novos conselhos: de habitação, segurança pública, população de rua, segurança alimentar, políticas públicas de drogas e álcool, tributos, cultura e reativou o conselho de valores imobiliários.

Segundo Avritzer (2009), esses mecanismos funcionaram melhor que durante o governo Luiza Erundina, mas não podem ser considerados como casos de sucesso de participação. Marta enfrentou alguns obstáculos para consolidação destas políticas na cidade de São Paulo, a qual podemos destacar a existência de uma oposição interna dentro do próprio Partido do Trabalhadores, que vacilavam no apoio e fortalecimento das políticas de participação.

E ainda, podemos destacar problemas na relação entre o governo e a Câmara Municipal, que mesmo se utilizando de uma estratégia de divisão e concessão de cargos junto à oposição, em troca de apoio político, encontrou dificuldades de colocar em prática os mecanismos de participação.

Tal dificuldade pode ser atribuída a uma falta de interesse efetivo na elaboração e manutenção destas políticas, pois os partidos que compunham a base do governo municipal de Marta não compartilhavam necessariamente de sua concepção da necessidade e da importância de implantação dessas políticas de participação. Como o elo entre as duas esferas é vinculado ao poder e a concessão, qualquer procedimento que viesse a representar a perda de poder político destes vereadores ou partidos, necessariamente sofreria uma grande pressão por parte desses, tal ação pode ser vista nos obstáculos colocados nas discussões de aprovação dos mecanismos de participação na Câmara Municipal, de forma direta ou indireta.

Um típico exemplo dessa dificuldade pode ser vista quanto às Subprefeituras, que mesmo após sua implantação, ainda eram vista e geridas como as antigas Administrações Regionais, como pequenos redutos políticos, “moeda de troca” política na nomeação de cargos por apoio no poder central e de pouca efetividade na abertura à participação da população e dos movimentos sociais<sup>12</sup>.

Para esa evaluación de los movimientos pesó la práctica de gestión durante el gobierno Marta Suplicy que, de un lado, instituíó políticas participativas, demostrando su compromiso con la

---

<sup>11</sup>“Prevista en la Ley Orgánica del Municipio de São Paulo de 1990, la ley de Implantación de los Sub-ayuntamientos - que sustituyeron a las administraciones regionales - sólo fue aprobada en 2002, en el gobierno de Marta Suplicy, por la Ley Municipal nº 13.339, del 1º de agosto de 2002” (Teixeira, 2008).

<sup>12</sup> “Na verdade o que os movimentos assistiram, e retratam em suas análises com certa perplexidade, é um projeto de participação que no plano dos valores volta-se à democratização da gestão – mas que, na prática, convive com o seu contrário: a balcanização dos interesses públicos, pelo predomínio da lógica partidária voltada, predominantemente, à disputa eleitoral” (Tatagiba & Teixeira, 2006).

bandera de democratización de la gestión pública; y de otro, mantenía una práctica política al viejo estilo del quita-de-acá-y-pon-allá, evidenciado en la repartición de cargos en los sub-ayuntamientos (Teixeira, 2008).

Mesmo o Orçamento Participativo, plataforma importante na propaganda política de Marta Suplicy, foi implantado de forma simplificada (Ottmann, 2006), sem repetir o mesmo sucesso do programa implementado em Porto Alegre.

O governo Marta Suplicy, notoriamente, teve um grande investimento nos setores sociais, haja vista o grande número de programas destinados a essas áreas, verificado na percepção da sociedade, porém tais mecanismos estavam ligados a programas de governo, não diretamente a participação efetiva dos mecanismos de participação.

Podemos verificar que as políticas de participação implementadas em nada colaboraram para uma mudança efetiva nas práticas políticas do município:

Ao não buscar uma forma de relação entre a democracia participativa (provocada pelos espaços existentes ou criados pelo seu governo) e a democracia representativa, o governo de Marta Suplicy criou uma espécie de institucionalidade paralela que efetivamente não impactou o sistema político, apenas conviveu com ele (Tatagiba & Teixeira, 2006).

É importante salientar, que um dos mecanismos mais debatidos da LOM, bem como nas políticas de participação, que possibilitariam uma interação local entre sociedade civil e governo, seria a implementação dos Conselhos de Representantes, vinculados às Subprefeituras, que consolidariam a função da implementação dessas, entretanto, tal mecanismo sofreu diversos entraves em sua discussão na Câmara Municipal, sendo que não conseguiu ser efetivamente implementado pelo governo Municipal.<sup>13</sup>

Marta Suplicy chegou ao governo carregando muita expectativa da sociedade civil, e principalmente dos movimentos ligados à participação, dado aos oito anos de malufismo que “assolaram” as políticas de participação do município, bem como, paralisaram a implementação da LOM. Entretanto, pouco após um ano de sua administração começou a ser alvo das críticas dos movimentos civis, que a viam como um governo politicamente convencional, que não tinha verdadeiramente compromisso com a implementação de tais políticas.

---

<sup>13</sup>“Los Consejos de Representantes, también previstos en la Ley Orgánica Municipal - y que deberían ser instalados en todos los sub-ayuntamientos como formas de control social - fueron aprobados por ley en julio del 2004 (Ley nº 13.881). A pesar de esto, hasta el momento de la elaboración de este estudio, a pesar de mucha presión social, ellos aún no habían sido implementados. En razón de ese contexto, cuando esta investigación fue realizada, el proceso de descentralización en los sub-ayuntamientos todavía era incipiente.” (Teixeira, 2008).



Ao final, o governo de Marta Suplicy ficou marcado pela tangível alteração no perfil dos gastos públicos, se demonstrando claramente como um governo de cunho mais esquerdista, entretanto, devido à estratégia encontrada para viabilizar o governo, do clientelismo e da divisão de cargos, possibilitou a manutenção de obstáculos práticos a reais para a implantação e efetividade das políticas de participação em São Paulo.

#### Gestão José Serra/Gilberto Kassab (2005-2009)

Após uma acirrada disputa eleitoral junto à candidata petista Marta Suplicy, que buscava a reeleição, toma posse como prefeito de São Paulo, José Serra, membro do PSDB, tendo como vice-prefeito Gilberto Kassab, que mais tarde viria a se efetivar como prefeito do Município, através do PFL.

Logo após tomar posse no governo, José Serra suspende o Orçamento Participativo implementado por Marta Suplicy. Já quando da candidatura de José Serra a Prefeitura, esse já se pronunciava quanto ao assunto: “Orçamento participativo é puro marketing. É uma espécie de Fome Zero, uma coisa que não existe na prática. O meu orçamento vai ser participativo de verdade e não a demagogia que é hoje.” (Junqueira, 2004).

A eleição do candidato do PSDB, demonstrou ainda mais a polarização que fora estabelecida no Brasil, entre os partidos PT e PSDB. Um com inclinações políticas mais a esquerda, com maiores investimentos nas pastas sociais e fortalecido após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente em 2002, e outro mais caracterizado por políticas neo-liberais de direita, notoriamente aplicadas no governo de Fernando Henrique Cardoso frente da união, de 1994 a 2002.

Tal polarização chega a São Paulo, que fortalece seu papel de ser uma vitrine da vida política brasileira. Já na gestão de Marta Suplicy, implicitamente havia um sentido que orientava as ações de seu governo, com vistas a fortalecer a candidatura de Lula em 2002 à Presidência da República<sup>14</sup>, e esse comportamento se acirra ainda mais, quando José Serra se licencia do cargo para concorrer ao governo do estado<sup>15</sup>, abrindo espaço para suposições de diversos meios políticos, que apenas havia utilizado do cargo municipal para “alavancar” sua candidatura ao governo do Estado, e posteriormente, a sua candidatura ao governo federal.

De acordo com Renato Cymbalista & Paula Freire Santoro (2008), no caso dos municípios brasileiros, a mudança de partido político no governo quase sempre significou a possibilidade de uma grande ruptura política, e no caso de São Paulo, mais uma vez

---

<sup>14</sup> Segundo estudo contido em A participação em São Paulo (Avritzer, 2004)

<sup>15</sup> José Serra se licencia em 31/03/2006, pouco após um ano do início de sua gestão.





observamos a ruptura não apenas da quanto às políticas de participação, mas também no vetor que orienta as demais políticas municipais, que voltavam agora a contar com uma ideologia de poder mais centralizadora e de menor inclinação à destinação de verbas às pastas sociais.

Um dos exemplos mais latentes dessa orientação política pode ser verificado na supressão do Orçamento Participativo, conforme salientamos anteriormente neste artigo. O Orçamento Participativo foi substituído por audiências públicas<sup>16</sup>, de caráter consultivo, que se utilizavam da premissa que consultando a população orientariam as políticas a serem implementadas no município.

O programa antes implementado atingia um número maior de pessoas, nas diversas plenárias localizadas em vários pontos da cidade, porém, conforme Guedes & Ribeiro (2006), essas audiências públicas, também no quesito numérico e geográfico, não atendiam aquilo a que se propunham: “Diante desse quadro, em uma cidade com onze milhões de habitantes, não dá para dizer que, com cinco plenárias e a participação de aproximadamente 500 pessoas, houve ampla participação popular como diz a mensagem que estamos examinando”.

Sob um enfoque de uma orientação gerencialista<sup>17</sup>, que buscava conferir um caráter mais eficiente aos gastos públicos, diversas estruturas de participação foram reestruturadas, tais como as Coordenadorias de Saúde e Educação junto às subprefeituras, que foram substancialmente reduzidas.

Um dos pontos centrais, a serem destacados, refere-se à regulamentação dos Conselhos de Representantes. Conforme destacamos anteriormente neste artigo, esta matéria foi regulamentada pela Lei 13.881 de 2004, porém foi suspensa devido a uma liminar do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que suspendia a vigência e aplicação dos artigos 54 e 55 da Lei Orgânica do Município e da Lei 13.811/04 (que regulamentava a matéria), suspendendo assim toda a movimentação para a composição do Conselho de Representantes junto às Subprefeituras.

A liminar, impetrada pela Procuradoria Geral de Justiça, se baseava na premissa que tanto o artigo da LOM quanto à Lei que regulamentava os Conselhos seriam inconstitucionais, pois não estariam em consonância com os dispositivos jurídicos expostos na Constituição do Estado de São Paulo. Vale ressaltar, que o mérito desta liminar não foi julgado até a data de elaboração deste artigo.

---

<sup>16</sup> Segundo artigo de Guedes & Ribeiro (2006).

<sup>17</sup> Slogan utilizado para a pré-campanha presidencial de Geraldo Alckmin do PSDB para a presidência da república em 2006: “O Brasil precisa de um gerente: Geraldo presidente”

Com certeza não é possível atribuir à administração em questão a responsabilidade pelo caminhar jurídico que veio a desmobilizar essa fundamental ferramenta das diretrizes da LOM, mas podemos constatar que a Prefeitura não se mobilizou politicamente quanto a este assunto, tentando “derrubar” esta liminar, visto tal política não estar incluída em suas prioridades ou orientações quanto às políticas que deveriam ser implementadas em São Paulo.

Dessa forma, podemos verificar que durante o governo José Serra o processo de descentralização do governo e de inclusão da sociedade civil nos processos decisórios sofreu um grande revés, conforme abaixo destacado:

Al contrario de profundizar ese nuevo diseño de gestión de la ciudad, la descentralización administrativa, este gobierno inició un proceso de recentralización, desactivando las coordinaciones de Salud y de Educación de la mayoría de los 31 sub-ayuntamientos. En la Salud, fueron mantenidas apenas cinco de las 31 Coordinaciones, una para cada región de la ciudad; en el caso de la Educación, restaron 13 Coordinaciones. Consolidando la desocupación de los sub-ayuntamientos, la propuesta presupuestaria para el año 2006, enviada por el alcalde para la Cámara Municipal, preveía el retorno del presupuesto de las coordinaciones para las secretarías de Salud y Educación, retirán-dolas de los sub-ayuntamientos (Teixeira, 2008).

O “esvaziamento” das subprefeituras foi um processo que se estendeu durante todo o mandato de José Serra e na parcela do governo de Gilberto Kassab, que pouco a pouco, foram retirando o poder das subprefeituras, as tornando, cada vez mais, meros espaços de execução de serviços de manutenção local.

A centralização do poder pode ser verificada ao analisar o orçamento destinado a cada um das subprefeituras no decorrer da administração. Em nosso Anexo 01, destacamos os orçamentos municipais destinados às Subprefeituras desde 2005 (orçamento aprovado ainda pela Gestão de Marta Suplicy) até o ano de 2010.

Podemos verificar de maneira clara que o orçamento destinado às subprefeituras foi reduzido ano após ano, a não ser por espasmos localizados, condicionados a demandas locais somadas às vontades políticas de interesse central, que podemos constatar principalmente nos Orçamentos destinados à Subprefeitura da Sé.

No último ano governo Gilberto Kassab, podemos constatar que devido a um mecanismo político orçamentário, fora destinado uma maior proporção do orçamento anual às subprefeituras, porém, se analisamos aquilo que efetivamente foi gasto, ou seja, aquilo que



fora liquidado, pode-se constatar que os números voltam ao patamar mais baixo, estabelecido por este governo.

Vale destacar, que mesmo não se tratando de um objeto deste artigo, Gilberto Kassab vem a ser reeleito como Prefeito do Município de São Paulo, o que explica o percentual liquidado na gestão 2009, referente ao orçamento municipal.

Ao analisar este segmento das administrações que governaram o município de São Paulo, de 1989 a 2009, constatamos que não houve, de forma alguma, um consenso quanto à aplicação das políticas de participação. Mesmo dispostas como diretrizes para elaboração das políticas municipais, tanto pela LOM quanto pela Constituição Federal, tais mecanismos ficaram condicionados ao projeto político e ao entendimento do método político de governo de cada um dos partidos e candidatos que vieram a governar este município.

La historia de la participación y del control social en la gestión pública en la ciudad de São Paulo es una historia que, en su movimiento irregular y discontinuo, evidencia las profundas rupturas en el campo de la acción política y en el acontecer de administraciones orientadas por principios ético-políticos muy distintos (Teixeira, 2008).

O primeiro ponto que aqui destacamos, é quanto à característica centralizadora ou descentralizadora de cada governo, neste artigo não condicionamos o que pode ser visto enquanto uma posição positiva ou não, entendemos se tratar de uma ideologia política adotada por cada governo, que a partir de concepções políticas, apoia ou não os mecanismos de participação popular. Também, este entendimento compõe o modo com que cada um dos governantes entende a forma de lidar com o poder, a fim de buscar, hipoteticamente, os melhores resultados como gestão municipal, ou os melhores resultados de acordo com seu projeto de poder.

Na democracia representativa, que é a forma de governo adotada no Brasil, as decisões são tomadas pelos representantes eleitos através do sufrágio universal, a representação é sustentada pela ideia de que os cidadãos conferem a esses representantes o poder de decidir quais as ações serão tomadas pelo Estado orientados pelo bem estar comum social.

Aqui reside um ponto divergente entre as diversas teorias políticas acerca da democracia, pois, o critério de conferir ao representante a soberania popular, não é visto como algo óbvio dentro dos objetivos do sistema. Entretanto, diversos estudos apontavam para uma suposta fragilidade no desenvolvimento deste modelo, que consiste no questionamento da efetividade da premissa que o cidadão poderia controlar e fiscalizar o governo através de eleições.

Segundo Grau (*apud* Przeworski, 2001) essa fragilidade do governo representativo, vem abrindo espaço para o surgimento de outras ideias de democracia, tais como a participativa, deliberativa ou direta. Ideia essa apoiada em uma forte demanda tanto política quanto da sociedade, de forma a buscar que a burocracia estatal, possa funcionar de acordo com os interesses dos cidadãos.

Por outro lado, defensores da democracia representativa, entendem a democracia como um mecanismo que busca conferir uma maior capacidade de contestação pública (competição) e direito de participação (inclusão) e também, não compreendem que necessariamente deva haver uma maior participação política no quadro representativo.

Desta forma, podemos verificar, que mesmo no campo teórico, tal matéria não é vista de modo pacífico, e tais visões sobre a melhor forma de governo a serem utilizadas são amplamente aceitas não apenas no campo acadêmico, mas na esfera de governo, e assim, nos cabe salientar, que os mecanismos de participação, enfrentam aqui um forte obstáculo para sua implantação.

Tal debate pode ser visto durante os embates que ocorreram na Assembleia Constituinte de 1988, houve ali uma nítida divisão entre aqueles que defendiam um modelo puramente representativo daqueles que buscavam somar formas de participação direta da população à democracia representativa vigente<sup>18</sup>, e conforme discutimos na primeira parte deste artigo, a Constituição Federal de 1988 foi de fundamental importância para a implantação dos projetos de políticas de participação no Brasil, devido à premissa que orienta todas as políticas a serem elaboradas e implementadas nas demais esferas nacionais.

Contudo, conforme constatamos durante a sucessão das administrações municipais na cidade de São Paulo, tais embates quanto ao modelo de democracia que devemos seguir, não foram encerrados nas discussões da Assembleia Constituinte Nacional de 1988, sendo que até hoje, o mesmo debate é visto nos quadros partidário e na atividade administrativa pública.

Dentro dessa discussão, vale destacar a afirmação de Bruno Feder, vereador da cidade de São Paulo nas legislaturas desde Luiza Erundina até Celso Pitta. Essa afirmação nos ajuda a relacionar o plano da discussão teórica estrutural às práticas políticas vigentes no município: Tenho minhas dúvidas sobre a viabilização da participação popular na gestão de uma cidade como São Paulo. No plano teórico, tudo é bonito, mas como pode ser viável a participação popular considerando a cultura política que se instalou na cidade, na qual predomina a prática do loteamento das administrações regionais, que, além de se sustentar em uma prática

---

<sup>18</sup> Conforme estudo de Silva *et al.* (2010).

populista, neutraliza toda forma de participação popular? O vereador que é detentor de uma administração regional geralmente absorve e neutraliza qualquer possibilidade que possa existir de manifestações populares reivindicatórias de obras e serviços. Como vamos pensar em participação popular em um sistema que restringe a participação cidadã, se mais de 80% dos vereadores da nossa cidade são eleitos dentro de um contexto de reduto ou curral eleitoral específico (Chaia & Calderón, 2002)?

Apontamos aqui, que a introdução das políticas de participação, enfrentou entraves práticos, para além da esfera teórica, pois ela representa uma alteração na construção do poder político estruturado, que se configura baseado em uma “apropriação” do poder, onde o representante parece mais se apropriar do cargo como algo particular, do que estar ciente de seu papel como um legislador.

Ainda de acordo com outro ex-vereador da Câmara Municipal entre 1995 a 2004, José Eduardo Cardoso (Chaia & Calderón, 2002), há uma cultura política arraigada nas práticas decisórias da cidade, que sofre grande influência do período ditatorial brasileiro, atuando com acentuado grau de autoritarismo e colocando o parlamentar enquanto um elo entre o poder executivo e a sociedade. Desta forma, o vereador seria meramente visto como um “despachante” de luxo, e não um legislador, um intermediário entre a sociedade e este mesmo poder executivo.

Essa ideia configura o modo ao qual o vereador “cultiva” seus pólos eleitorais, através do atendimento de questões da ordem prática, tais como pavimentação de ruas, implantação de calçadas e mais. E através deste mecanismo ele recebe os votos desta população local, e para viabilizar tais serviços que lhe garantem no poder, tem de se submeter às práticas administrativas do poder, criando-se uma “relação de submissão entre este vereador e o Prefeito”<sup>19</sup>.

Complementando esta visão, Brune Feder (Chaia & Calderón, 2002), argumenta que a função legislativa estaria totalmente deteriorada, pois este poder estaria integralmente comprometido, devido a outros interesses que sobrepõem sua função como legislador, ou ainda, de acordo com Bava (2004): “Muitos vereadores entendem que seu papel é negociar junto ao Poder Executivo benfeitorias para suas regiões eleitorais.”

Tal comportamento, colabora com a compreensão das razões pelas quais as políticas de participação em São Paulo se comportaram de modo tão irregular durante às

---

<sup>19</sup> Conforme José Eduardo Magalhães em *Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular* (Chaia & Calderón, 2002).

administrações analisadas, fornecendo indícios das possíveis barreiras práticas, oriundas de interesses de poder, que poderiam se opor a implantação efetiva destes mecanismos.

Um breve olhar sobre as Administrações Regionais (AR), que mais tarde se tornaram as Subprefeituras, pode colaborar com nossa análise. As ARs foram criadas em meados dos anos sessenta, buscando atender os interesses locais da população, porém, segundo Dias (2006), foram utilizadas pelos prefeitos para compor sua base de governo, ou seja, como “moeda de troca” no apoio na Câmara Municipal, então os Administradores Regionais eram indicados de acordo com seus próprios interesses locais, gerando assim, um intenso fluxo de poder nas relações de nomeação para estes cargos.

Dessa forma, nos parece haver na cidade de São Paulo uma cultura política e uma estrutura de distribuição e manutenção do poder bastante peculiar, que rompe as premissas do modelo teórico representativo clássico, para se colocar como um modelo que distribui o poder de forma a mantê-lo, e que em muito se assemelha ao modelo político brasileiro clássico da cooptação de forças externas ao poder central, a partir do estado, como forma de manutenção do poder.

Por trás de toda discursiva do legislativo municipal sobre a viabilidade ou não da implantação de políticas de participação, estaria na verdade presente outra preocupação, a que essas políticas viessem a desarticular as estruturas administrativas que permitiriam a práticas desse clientelismo, as estruturas que permitiam a existência deste processo de negociação junto ao executivo, por influências, cargos e por fim, a pela manutenção dos poderes em seu reduto eleitoral urbano.

Segundo o ex-vereador José Eduardo Cardozo (Chaia & Calderón, 2002), se caso esses mecanismos de participação fossem devidamente implantados, tais como as Subprefeituras em conjunto com o Conselho de Representantes, o Orçamento Participativo e as demais instâncias de inclusão da sociedade nas esferas de decisão, este vereador, visto como um “despachante”, se tornaria descartável.

E ainda, cabe salientar que durante as longas discussões que deram origem à regulamentação do Conselho de Representantes, na gestão de Marta Suplicy, diversos vereadores se colocaram contra, pois entendiam que esta nova partição de poder poderia criar possíveis novas lideranças políticas, que poderiam concorrer quanto à presença ou ação em seus espaços hegemônicos de poder<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Teixeira (2008): “Muchos concejales hacen exactamente ese trabajo de interlocución entre el poder público y la población, y de cierta forma el Consejo de Representantes iba a quitarle ese papel, o reducir ese papel”

E a expressão dessas práticas é de tamanha penetração no cenário municipal, que conforme mencionado no decorrer do artigo, foi elemento central no insucesso de diversas políticas de participação dispostas no Governo de Luiza Erundina.

O partido que buscava transformar estas práticas, com uma proposta de “moralização” política, não conseguiu transformá-las, muito pelo contrário, teve de mudar sua concepção de alianças políticas para viabilizar o seu governo, e se alterou estruturalmente em outro Partido dos Trabalhadores. Em outras palavras, aquele que buscava mudar as “regras” do jogo, pois estas seriam injustas, acabou mudando suas próprias regras, tendo em vista alcançar um claro projeto de poder<sup>21</sup>, conforme visto na gestão Marta Suplicy.

Mesmo na gestão de Marta, não se obteve sucesso na implementação destas políticas de participação devido à manutenção desta mesma estrutura de poder, que conforme já discutimos, colocava outros novos obstáculos, de forma oficial ou não oficial, à aprovação, suporte e continuidade desses programas que buscavam viabilizar o espaço para a participação da sociedade civil.

O que nos parece, é que a estrutura consolidada de divisão do poder no município de São Paulo e de tal forma arraigada às práticas políticas, que será muito difícil que possa haver uma administração municipal que venha a ter sucesso na transposição destas barreiras e construir um modelo de práticas de políticas de participação, de forma efetiva e duradoura, de acordo com as premissas tanto da LOM quanto da Constituição Federal.

A lógica do poder econômico e os interesses particulares dos eleitos, e daqueles que financiam suas campanhas, se sobrepõem à defesa do interesse comum, do interesse público. Essa tradição, nascida de uma cultura autoritária e populista, desconhece o sentido da participação cidadã enquanto participação no poder e se identifica com o modelo de uma democracia restrita, regulada, capaz de manipular os interesses da maioria pela via das regras democráticas. (Bava, 2004)

Através do enfoque de Bava acima descrito, confirmamos nossa afirmação que os cargos ocupados pelos vereadores são geridos de forma particular, como se o indivíduo se apropriasse do cargo, a fim de satisfazer seus interesses de poder e os demais interesses daqueles que o dão suporte. A cidade de São Paulo, politicamente ainda se comporta com resíduos desta cultura autoritária e populista citada pelo autor, e mais ainda, parece não dar

---

<sup>21</sup> Throughout its short and successful history, the PT has faced the classic dilemma of every leftist mass party between identity and competitive capacity (Avritzer, 2009).



sinais que este padrão político que se mostrou tão nefasto ao decorrer dos anos no município, virá a ser alterado.

Para ilustrar nossa impressão acima, relatamos que na data de conclusão deste artigo, São Paulo se encontra novamente sob a administração de Gilberto Kassab (2009-2012). A concepção depreciativa do papel cabível às políticas de descentralização permanece. Segundo Jordão (2012), atualmente, quase cem por cento das Subprefeituras da cidade são comandadas por Coronéis da Reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo<sup>22</sup>.

Ainda segundo Jordão (2012), as subprefeituras se tornaram centros de fiscalização e repressão quanto a diretrizes urbanísticas e executoras de serviços de manutenção local, o que nos permite afirmar, que tal papel desempenhado em muito se difere daquilo que fora ratificado na LOM quando da criação das Subprefeituras, que buscava neste espaço possibilitar um maior poder deliberativo, com participação popular e descentralizada.

Cabe-nos destacar também, a afirmação de Gilberto Kassab<sup>23</sup> sobre as razões que o levaram a empossar militares da reserva nestes cargos, segundo ele: “Eles são muito dedicados, leais e honestos”. Antagonicamente podemos deduzir que o contraponto desta afirmação permite supor que há aqui uma desconfiança saliente quanto a honestidade da sociedade civil. Salientamos também que a afirmação de Kassab, sobre o perfil “leal e honesto” destes militares já foi questionada por ocorrências em sua administração<sup>24</sup>.

Sob outra perspectiva, é interessante situar as bases associativas de São Paulo, que conforme relatado neste artigo compõe uma ação participativa de baixo para cima, e são personagens importantes para o desenvolvimento, crescimento e até legitimação da participação em São Paulo. Esse quadro pôde ser exposto através na afirmação da ex-prefeita Luiza Erundina: “Transcorridos mais de dez anos de sua promulgação, lamentavelmente, a sociedade civil se desmobilizou, deixando de cobrar e de exigir a aplicação efetiva da LOM. A culpa desse recuo não é só da sociedade civil, é sobretudo dos que integraram o Legislativo municipal nestes últimos dez anos” (Chaia & Calderón, 2002). Ora, se a mobilização da sociedade civil teve efeitos na construção da esfera participativa, o contrário também pode ser verdadeiro, ou seja, a desmobilização das comunidades de cunho associativo pode gerar um retrocesso nas vitórias já obtidas em termos de participação popular no município.

---

<sup>22</sup> “Das 31 regiões em que a cidade é dividida, trinta delas são hoje administradas por coronéis da reserva da PM. Em breve, esse número chegará a 100%” (Jordão, 2012).

<sup>23</sup> Jordão, 2012

<sup>24</sup> No ano de 2011, o Rubens Casado e o Coronel Altino José Fernandes deixaram seus cargos na Subprefeitura da Mooca devido a suspeitas de corrupção (Jordão, 2012).



Algumas hipóteses sobre as razões da diminuição do associativismo vinculavam um possível “problema de cultura”, entretanto essa afirmação é um tanto quanto discutível, pois simplifica de maneira extrema um quadro visivelmente complexo.

Dados obtidos nas pesquisas de Avritzer (2004) apontam que os participantes da sociedade civil nos Conselhos, em sua maioria, são cidadãos com relativamente alto grau de instrução e renda, se podendo verificar que tais práticas não foram suficientes para uma apropriação destes canais por parte da camada menos favorecida da população, não atuando de forma universalizante, de modo a colaborar com a afirmação de Ricci (*apud* Avritzer, 2004), de que essas práticas não puderam ser incorporadas no cotidiano da política nacional.

Considera-se relevante também o fato de que entre 1940 e 1990 houve aumento no número de associações em São Paulo, que em sua maior parte eram vinculadas aos setores da Igreja Católica. Esses dados podem nos levar a acreditar que a perda de força das comunidades eclesiais de base é um fator de importância ao considerar a queda do associativismo. A prática de participação nos Conselhos pode também ter afastado os setores populares devido a divergências quanto a interesses e resultados, ocasionando assim a perda de interesse por este canal.

Em suma, para o sucesso da implantação das políticas de participação, é essencial que se pense em práticas conjuntas e integradoras dos setores da sociedade civil que estejam engajados, cada um a sua maneira, na participação civil, uma vez que foi através da pressão comunitária que muitas vitórias institucionais foram alcançadas a fim de tornar a participação ao menos uma prática mandatória efetiva.

Assim, de acordo com os dados obtidos neste artigo, verificamos que o problema da implementação das políticas de participação não reside na esfera teórica, como o modelo ideal que venha a se adaptar às novas demandas desta sociedade, mas se enquadra no modo pelo qual nossa representação vem sendo conduzida, e pela forma com que os partidos vêm conduzindo suas alianças de poder, que a cada dia mais, parecem se transformar em mecanismos institucionalizados na política nacional. Mas também é crucial que se pense que a via de expansão do cânone democrático não é de mão única, porém também incitada por uma população que pensa em conjunto.

O desafio colocado é de que forma podemos conduzir o processo de implementação destas políticas de modo eficaz e contínuo sem ficar condicionado à ideologia política de cada Prefeito eleito no município, de acordo com o já previsto nas leis que deveriam orientar as políticas municipais. O ponto central consiste na forma de como seria possível um rompimento com este modelo de divisão do poder estabelecido a fim de abrir espaços tanto



para uma real consolidação destas políticas, quanto também para que a sociedade civil possa voltar a se manifestar quanto a suas demandas junto às esferas de poder.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Avritzer, L.; Recamán, M. & Venturi, G. 2004. O associativismo na cidade de São Paulo. In: Avritzer, L. (Ed), **A participação em São Paulo**. Editora UNESP, São Paulo. pp.11-57.
- Avritzer, L. 2004. **A participação em São Paulo**. Editora UNESP, São Paulo.
- Avritzer, L. 2009. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Bava, S.C. 2004. **Participação e Representação**. Diário de São Paulo, São Paulo.
- Calderón, A.I. 2000. **Democracia Local e Participação Popular**. Cortez, São Paulo.
- Chaia, V. & Calderón, A.I. 2002. **Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular**. Cortez, São Paulo.
- Coutinho, J.A. 2007. A participação popular na gestão da saúde de São Paulo. **Revista Lutas Sociais** 2:125-140.
- Cornwall, A. & Coelho, V.S. 2007. **Spaces for Change? The Politics of Participation in New Democratic Arenas**. Zed Books, London.
- Cymbalista, R. & Santoro, P.F. 2008. Vivienda – evaluación de La política municipal (2005-2006). In: Teixeira, A.C.C. (Ed), **Desafíos de la construcción democrática en Brasil: participación**. Instituto Pólis, São Paulo. pp.151-181
- Dias, J.M.P. 2006. O orçamento participativo na Cidade de São Paulo: Confrontos e Enfrentamentos no circuito do poder. **Dissertação de mestrado**. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.
- Guedes, O. & Ribeiro, J.A. 2006. **São Paulo: Considerações sobre a Proposta Orcamentária para 2006**. Polis, São Paulo.
- Ianni, O. 1992. **A idéia de Brasil Moderno**. Editora Brasiliense, Brasília.
- Jordão, C. 2012. A tropa das subprefeituras de São Paulo. **Veja São Paulo** 25, São Paulo.
- Junqueira, C. 2004. Serra diz que Orçamento Participativo de Marta é “marketing”. **Folha de São Paulo Online**, São Paulo.
- Martins, M.L.R. 1997. **Descentralização e Subprefeituras em São Paulo: experiência da gestão 1989-1992: Prefeita Luiza Erundina de Sousa**. USP/FAU- Laboratório de habitação e assentamentos humanos, São Paulo.



- Néspoli, J.H.S. 2005. Cultura política petista e Programa MOVA-SP (1989-1992). **Dissertação de mestrado**. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca.
- Ottmann, G. 2006. Cidadania Mediada – Processos de democratização da política municipal no Brasil. **Novos Estudos Cebrap** 74:155-175.
- Przeworski, A. 2001. **Sociedade e Estado em Transformação**. Editora Unesp, São Paulo.
- Sampaio, S.B.A. 20006. O olhar governamental sobre os conselhos de políticas públicas: O caso do conselho municipal de Saúde. **Dissertação de mestrado**. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Silva, F.S.S; Lopez, F.G. & Pires, R.R. 2010. **Estado, instituições e democracia: democracia**. Ipea, Brasília.
- Tatagiba, L. & Teixeira, A.C.C. 2006. Participação e democracia-Velhos e novos desafios. Civitas. **Revista de Ciências Sociais** 1:223-240.
- Teixeira, A.C.C. 2008. **Desafios de la construcción democrática en Brasil: participación**. Instituto Pólis, São Paulo.

