

 Rony Coelho¹ 

A participação institucional em São Paulo: Trajetória e a experiência no governo Haddad (PT, 2013-16)²

*Institutional participation in São Paulo: Trajectory and experience
in Haddad's administration (PT, 2013-16)*

Introdução

A trajetória da participação institucional em São Paulo apresenta errática evolução, com disforme surgimento e perecimento de mecanismos, ao longo das diversas gestões municipais que a administraram. Essa modalidade de participação tornou-se conhecida na capital paulista desde a implementação dos conselhos das unidades básicas de saúde no Jardim Nordeste, no já longínquo ano de 1979 (SADER, 1988; TEIXEIRA, 1996; NEDER, 2001). Naquela experiência pioneira, levada a cabo com o auxílio do famoso “movimento de saúde da zona leste”, e tornada possível graças à mobilização popular local, foram eleitas 12 donas de casa, com a votação de mais de 8 mil moradores daquela região, que era (ainda o é) uma das mais desassistidas do município (SADER, 1988, p. 276).

Com efeito, tal inovação foi fundamental e inspiradora para que mais espaços de participação fossem reivindicados durante a memorável VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986,

1 Doutor em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, SP, Brasil. E-mail: <coelhorgs@yahoo.com.br>

2 Este artigo está baseado no segundo capítulo da tese do autor (Coelho, 2017a). Uma versão anterior, em forma de *paper*, foi apresentada no III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas (Coelho, 2017b). O autor é grato às críticas e sugestões tanto dos membros da banca quanto dos comentaristas do *paper* e, também, aos pareceristas anônimos desta revista. Em especial, agradece à Luciana Tagagiba, com quem teve a oportunidade de discutir uma versão preliminar do citado capítulo, bem como à CAPES, pelos financiamentos concedidos à pesquisa.

e, na sequência, no decorrer da Constituinte de 1987-88. Como resultado desses múltiplos processos, muitos mecanismos de participação foram conquistados e inscritos na Constituição Federal de 1988 (CF/88). Essa história, bastante conhecida, foi registrada por muitos autores. Todavia, e apesar daquela exitosa experiência embrionária do Jardim Nordeste, a história da participação institucionalizada na capital paulista tem sido marcada por uma evolução irregular. Tratar dessa trajetória, pós-CF/88, estendendo a análise até a última gestão findada na cidade, a de Fernando Haddad (PT, 2013-16), é o objetivo deste artigo.

A bibliografia especializada (AVRITZER, 2004; AVRITZER; RECAMÁN; VENTURI, 2004; TATAGIBA, 2004, 2008, 2011) já havia identificado momentos em que a participação se expande e se contrai na capital paulista, em um movimento metaforicamente caracterizado como uma “sanfona”. Pesquisadores constataram que durante as gestões petistas (Erundina, 1989-92; Suplicy, 2001-04) houve um aumento dos canais de participação e, no decorrer das demais, esses espaços foram sendo desmontados, abrupta ou paulatinamente. O que se pretende neste trabalho verificar é se essa dinâmica da “sanfona” também se estendeu à gestão Haddad. Recorrendo ao conceito de “instituições participativas” (IPs) (CÔRTEZ, 2011), e adaptando suas categorizações para atender ao caso estudado, procuramos demonstrar e argumentar que, nessa última gestão petista, houve não somente grande ampliação dos canais de participação em termos quantitativos, mas também se apresentaram nela importantes inovações no universo das IPs, em termos qualitativos. Essas “inovações democráticas” (*democratic innovations*) aqui são entendidas nos termos estabelecidos por Graham Smith (2009), que as define como instituições explicitamente desenhadas para aumentar e aprofundar a participação cidadã nos processos políticos decisórios. Argumenta-se ainda que, não obstante e apesar desse alargamento, devido ao contexto e ao momento político em que se deu, essa experiência parece ter despertado menos atenção e ter tido menos visibilidade pública (na academia e no cenário político em geral) do que em outros

momentos de “expansão da sanfona”. Partindo deste ponto, julga-se importante para o campo de estudos da participação destacar esse caso concreto, em um momento em que a bibliografia especializada diagnostica o “esgotamento” das IPs, e, mais grave do que isso, em um contexto político em que o governo federal busca “extinguir” e “limitar” (Decreto 9759/2019) o legado participativo construído ao longo de mais de 30 anos no país.

A rigor, o presente trabalho tem por objetivos: *i)* examinar a trajetória de implementação de mecanismos de participação, estendendo a análise até a gestão Haddad; *ii)* traçar um panorama da configuração das diversas instituições participativas criadas nesta última gestão findada, com o objetivo de demonstrar sua ampliação e inovação; *iii)* apresentar uma discussão, em caráter preliminar, sobre a avaliação dos dados empíricos analisados à luz dos balanços mais recentes da literatura em relação às políticas participativas em geral no país. Adicionalmente, também pretende-se discutir, embora brevemente, as possíveis lições dessa experiência frente ao desmonte das políticas participativas adotadas no nível federal pelo recém-iniciado governo de extrema direita.

No plano metodológico, trata-se fundamentalmente de uma pesquisa empírica na qual recorre-se à estratégia descritiva de análise de dados tabulados (GERRING, 2012). Baseando-se em dados primários (leis, decretos, etc.) e secundários (principalmente oferecidos pela literatura que já lidou com o tema), e inéditos para o período mais recente, tal descrição é dotada de uma perspectiva processual e histórica. Em suma, analisa-se, sem a pretensão de se estabelecer relações causais, as diferentes etapas da trajetória da participação institucional na cidade. Mas, mais do que mera descrição, pretende-se com isso oferecer uma explanação da história da participação institucional em São Paulo. Num plano mais geral, espera-se, primordialmente, somar esforços a uma série de pesquisas acadêmicas que ao longo do tempo têm buscado compreender, sob perspectivas variadas, as dinâmicas participativas

na maior cidade do país³ e, quiçá, proporcionar a abertura de um debate sobre os rumos da participação no Brasil em um contexto adverso.

Além dessa introdução, o artigo apresenta mais 4 seções. Na segunda, demonstra-se, de forma concisa, os momentos de expansão e retração da participação no período de 1989 a 2016. Na terceira, examina-se a arquitetura da participação no governo Haddad. Nesse momento, procura-se chamar a atenção para os seus elementos de inovação. Na quarta, avalia-se a experiência estudada frente aos recentes diagnósticos da literatura e aos novos desafios impostos ao legado da participação social. Encerra-se com breves considerações enfatizando alguns dos achados deste trabalho e também alguns de seus limites.

A sanfona da participação em São Paulo (1989-2016)

Em um dos mais influentes trabalhos sobre a participação em São Paulo, Avritzer, Recamán e Venturi (2004, p. 46-7) demonstraram que havia na cidade, desde o final dos anos 1970, “um núcleo de população associada que se organiza independentemente do Estado”. Tratando desse “associativismo civil” - na Introdução do livro *A participação em São Paulo*, organizado por Avritzer (2004) -, o trio recorre a uma metáfora para salientar que ele seria uma espécie de “núcleo da sanfona da participação”. Não obstante, e indo mais longe ao buscar uma síntese para o conjunto das pesquisas contidas nos capítulos da citada publicação, consideraram: “é possível, a partir dos nossos dados e de análises feitas por diferentes autores do livro, definir a participação em São Paulo como uma

3 Pode-se citar aqui alguns desses estudos, incluindo alguns dos principais autores na temática e outras pesquisas realizadas bastante recentemente: Avritzer (2004, 2008, 2010); Tatagiba (2004, 2007a, 2007b, 2008, 2011a, 2011b); Teixeira e Tatagiba (2005); Tatagiba e Teixeira (2007a, 2007b); Tatagiba e Blikstad (2011); Houtzager, G. Lavalle e Acharya (2004); Sánchez (2003 e 2004); Wampler (2004); Caccia Bava (2001); Cymbalista e Moreira (2002); Calderón (1996 e 2000); Calderón e Chaia (2002); Tótoro e Chaia (2004); Neder (2001); Sacardo e Castro (2002); Coelho *et al.* (2004); Coelho e Veríssimo (2004); Coelho *et al.* (2010); Santos (2012); Brelàz (2012); Paulani e Marcondes (2014); Marcondes e Canato (2015); Marcondes *et al.* (2015); Lima, Desenzi e Penteadó (2014); Barbosa e Kerbauy (2016); Luz (2016); Kira (2016); Lima (2015); Nakano (2015); Santoro (2015); Santos (2016); Coelho (2017a); Magalhães (2018); Barbosa (2018); entre outros.

sanfona que se expande e se contrai” (*idem*). Ou seja, os pesquisadores estendem suas análises sobre o associativismo paulistano também para outras modalidades de participação, nominalmente para os mecanismos de participação institucional. Desse modo, argumentam que, nos momentos em que a sanfona se expande, o núcleo participativo é potencializado pelas políticas participativas adotadas e implementadas pelo Estado. Jogando mais luz sobre os papéis das gestões municipais nessa dinâmica, asseveram, em mais de uma passagem, que o movimento da “sanfona” é influenciado em grande medida pelas ações tomadas por elas: “os seus momentos de expansão e contração são definidos em grande parte pelo sistema político” (*ibidem*, p. 47); “o momento de retração da sanfona participativa tem no Estado o seu componente principal” (*ibidem*, p. 51).

Na verdade, conforme salientam, nos momentos de ampliação da participação existiria um fenômeno de retroalimentação entre as demandas dos movimentos sociais e das associações civis e as ações do poder público. Nas palavras dos autores, “os momentos de expansão da sanfona foram aqueles nos quais o núcleo se expandiu à medida que algumas das suas reivindicações foram institucionalizadas” (AVRITZER; RECAMÁN; VENTURI, 2004, p. 50). Tal processo de expansão e/ou retração foi mais profundamente analisado em um capítulo do supracitado livro assinado por Luciana Tatagiba (2004). A pesquisadora investigou o processo de criação dos conselhos nas distintas gestões municipais até aquele momento.

Em estreita sintonia com a metáfora da sanfona, as sucessivas pesquisas de Tatagiba demonstraram que a criação de canais de participação segue um “ritmo desigual”. Durante as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT), primeiro com Luiza Erundina (1989-92) e depois com Marta Suplicy (2001-04), houve a ampliação deles em comparação às demais gestões precedentes e subsequentes. Assim, para a cientista política, que estende sua análise até a gestão Kassab (DEM-PSD, 2008-12), “a história da participação e do controle social na cidade de São Paulo segue (...) uma trajetória irregular e descontínua que reflete, em grande parte, as mudanças de

orientação política das coalizões hegemônicas no plano do executivo municipal” (TATAGIBA, 2008, p. 230-1, 2011a, p. 242).

Com o intuito de estender essa análise até a última gestão findada na cidade, averiguando a validade da metáfora, recorre-se aqui aos mesmos procedimentos de Tatagiba (2008). Analisa-se, assim, a criação de conselhos, que são as instituições participativas de maior grau de institucionalização (CÔRTEZ, 2005, 2011), e que, portanto, melhor permitem a comparação entre as distintas gestões para o longo período de tempo 1989-2016. Tal análise sumariada na Tabela 1. Seus dados, para o intervalo de 1989 a 2012, foram baseados na literatura e coligidos com outras fontes como as MUNICs do IBGE (Pesquisa de Informações Básicas Municipais) e o Portal da Transparência da Prefeitura e, para o de 2013 a 2016, foram catalogados de forma inédita, especialmente nessas últimas duas fontes. A simples exposição cronológica e tabular dos atos de criação dos conselhos revela que, de fato, ampliou-se a criação desses órgãos participativos na gestão Haddad, sugerindo continuação da dinâmica expansão/retração intercaladas pelas gestões do PT na cidade.

Convém retomar brevemente o histórico da participação institucional na capital paulista para o período considerado. Com a surpreendente vitória eleitoral de Luiza Erundina (PT, 1989-1992)⁴, começou-se a ampliar os conselhos e canais de participação na gestão municipal em relação aos poucos e “meramente decorativos” que existiam até então (TATAGIBA, 2004, p. 325-331). Logo após a proclamação dos resultados do pleito, Erundina concedeu entrevista a um dos jornais mais importantes do estado cuja chamada é bastante emblemática daquilo que a recém-eleita desejava: “Erundina diz que

4 Para a análise do período anterior à 1988, ver Tatagiba (2004). A autora identificou três fases de criação de conselhos na cidade. Na primeira, que abarca até o final do regime militar, “os conselhos cumpriam uma função meramente decorativa, em razão do cerceamento da arena decisória” (*ibidem*, 325-6). Na segunda, que compreende mais ou menos o período da abertura democrática (1984-1988), já se evidenciavam nesses órgãos participativos a “complexificação” da arena decisória e a incorporação e ampliação de novos temas e atores, permanecendo, no entanto, ainda como espaços limitados (*ibidem*, 327-331). Por fim, na terceira fase, iniciada com a promulgação da CF/88, tal processo de complexificação se intensificou profundamente. Neste artigo, trabalhamos apenas essa última fase.

conselhos populares definirão prioridades”, destaca uma manchete do Folha de São Paulo (17/11/1988). Segundo a reportagem, a prefeita eleita “citou o caso dos ‘80 conselhos na área da saúde já organizados na zona leste” para fundamentar sua posição (*ibidem*). Assim, tendo como referência a já citada experiência dos conselhos de Centros de Saúde da zona leste, durante a primeira gestão petista na cidade foram aprovados instrumentos jurídicos para a criação de 9 diferentes conselhos (embora nem todos tenham entrado em pleno funcionamento).

No entanto, embora a aprovação de criação de instâncias participativas tenha tido algum fôlego naquele momento, isto não significou que o processo tenha sido isento de conflitos, inclusive dentro do próprio partido. Na verdade, a participação e o modo como ela deveria ocorrer não eram pacíficos no PT nem na esquerda, conforme restou bem demonstrado por Teixeira (2013). No âmbito municipal paulistano, ficou conhecida a polêmica entre Erundina e Plínio de Arruda Sampaio, que disputaram as prévias partidárias àquela eleição municipal. A primeira defendia que os conselhos fossem deliberativos e o segundo que eles fossem apenas consultivos. E o tema da participação nessa disputa não foi secundário. Conforme Cláudio Couto (1994, p. 152), que analisou a formação do governo e a primeira gestão petista na cidade, “o principal ponto programático de conflito dos pré-candidatos era exatamente o papel a ser desempenhado pela participação popular, mais especificamente pelos conselhos populares num virtual governo petista”.

Não obstante a momentânea vitória de Erundina e das correntes participacionistas nas prévias partidárias e no primeiro pleito municipal pós-redemocratização⁵, para o PT paulistano foi extremamente desafiante exercitar pela primeira vez o poder executivo de uma cidade do porte de São Paulo devido aos constrangimentos políticos e institucionais enfrentados. Governar tratou-se de um

5 Segundo Avritzer (2008: 50), “o berço do PT, sempre foi uma cidade na qual o partido teve maior influência de um grupo não participativo do que grupos participativos”. Explica o autor que “entre os três grupos que deram origem ao PT (MENEGUELLO, 1989), novo sindicalismo, nova esquerda e catolicismo de base (CASANOVA, 1994), apenas este último tentou implantar políticas participativas e sua presença sempre foi desigual na cidade”.

processo de readequação conflitiva do “modelo originário”, de uma concepção “movimentista” e “revolucionária”, a uma concepção de “partido responsável de governo” (COUTO, 1994).

Com todos esses desafios, endógenos e/ou exógenos ao partido, já naquele momento era perceptível o irregular movimento de surgimento e perecimento de canais institucionais participativos (TATAGIBA, 2004). Por certo, alguns conselhos criados na gestão Erundina possuíam forte base social de sustentação, como os da Saúde, do Idoso, da Criança e do Adolescente e do Deficiente Físico, e perduraram no tempo. Em certa medida, a consolidação deu-se porque alguns deles tornaram-se, posteriormente, obrigatórios pela legislação federal. Outros conselhos, no entanto, foram descontinuados, pereceram, dentre os quais alguns recriados mais tarde, num movimento irregular.

Se, por um lado, e a despeito das várias iniciativas de institucionalização da participação (algumas delas fracassadas!), pode-se dizer que na primeira gestão petista na capital paulista não se consolidou uma política participativa (AVRITZER, 2008); por outro, porém, quando o PT perdeu as eleições para uma coligação situada à direita do espectro político-partidário, provocou-se uma brusca mudança de rota em relação às embrionárias experiências no início do período da redemocratização. Nas chamadas gestões malufistas (Paulo Maluf, PDS, 1993-1996 e Celso Pitta, PPB, 1997-2000), que se prolongaram por grande parte dos anos 1990, várias das incipientes experiências de diálogo governo/sociedade foram “abortadas” e os avanços institucionais conquistados na gestão anterior sofreram um forte revés (TATAGIBA, 2008, p. 233). Em todo esse período malufista foram (re)criados somente os conselhos obrigatórios por leis federais, aqueles vinculados ao repasse de recursos.

Tabela 1 - Conselhos aprovados em São Paulo (1989-2016)

Conselhos	Ano	Legislação	Gestão	Qt.
Cons. Mun. de Saúde	1989	Port. SMS nº 1.166		
Cons. Mun. de Direitos do Idoso (Grande Cons. Mun. do Idoso)	1989	Dec. nº 28.096		
Cons. Mun. de Direitos da Pessoa com Deficiência	1989	Dec. nº 28.004		
Cons. Mun. de Política Urbana do Município de São Paulo	1990	Dec. nº 28.644		
Cons. Mun. de Direitos da Criança e do Adolescente	1991	Lei nº 11.123	Erundina (PT) (1989-1992)	9
Cons. Mun. de Turismo	1991	Dec. nº 29.509		
Cons. Mun. de Esporte	1991	Lei nº 11.118		
Cons. Mun. de Igualdade Racial	1992	Lei nº 11.321		
Cons. Mun. de Cultura	1992	Lei nº 11.287		
Cons. Mun. de Educação	1993	Dec. nº 33.892	Maluf (PDS) (1993-1996)	2
Cons. Mun. de Meio Ambiente	1993	Lei nº 11.426		
Cons. Mun. de Assistência Social	1997	Lei nº 12.524	Pitta (PPB) (1997-2000)	2
Cons. Mun. de Saúde	1998	Lei nº 12.546		
Cons. Mun. de Política Urbana	2002	Lei nº 13.430		
Cons. Mun. de Políticas Públicas de Drogas e Álcool	2002	Lei nº 13.321		
Cons. Mun. de Habitação	2002	Lei nº 13.425	Suplicy (PT) (2001-2004)	6
Cons. Mun. de Segurança Alimentar e Nutricional	2003	Dec. nº 42.862		
Cons. de Mon. da Pol. de Dir. das Pessoas em Situação de Rua	2003	Dec. nº 43.277		
Cons. de Representantes	2004	Lei nº 13.881		
Cons. Mun. de Atenção à Diversidade Sexual	2005	Dec. nº 46.037		
Cons. Mun. de Esporte	2008	Dec. nº 50.212	Serra (PSDB)/ Kassab (DEM) (2005-2008)	4
Cons. Mun. de Segurança Alimentar e Nutricional	2008	Dec. nº 50.126		
Cons. Mun. de Juventude	2008	Lei nº 14.687		
Cons. Consultivo do Programa de Metas	2009	Dec. nº 50.996		
Cons. Mun. de Cultura	2009	Lei nº 14.874		
Com. Mun. de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	2009	Lei nº 14.887	Kassab (PSD) (2009-2012)	5
Cons. Mun. de Povos Indígenas	2011	Dec. nº 52.146		
Cons. Mun. de Participação da Comunidade Nordestina	2012	Dec. nº 53.535		

Conselhos	Ano	Legislação	Gestão	Qt.
Cons. Consultivo do Programa de Metas	2013	Dec. nº 53.825		
Cons. Mun. de Segurança Alimentar e Nutricional	2013	Lei nº 15.920		
Cons. Mun. de Transporte e Trânsito	2013	Dec. nº 54.058		
Cons. da Cidade	2013	Dec. nº 53.796		
Cons. Participativos Municipais	2013	Lei nº 15.764	Haddad (PT) (2013-2016)	10
Cons. de Planejamento e Orçamento Participativos	2014	Dec. nº 54.837		
Cons. Mun. de Política para as Mulheres	2015	Dec. nº 56.702		
Cons. Mun. dos Direitos da Juventude	2015	Lei nº 16.120		
Cons. Mun. de Imigrantes	2016	Dec. nº 57.533		
Cons. Mun. da Igualdade Racial	2016	Dec. nº 56.778		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da confrontação dos dados das seguintes fontes: 1 - Tatagiba (2004 e 2008); 2 - MUNICs/IBGE 2001-2014; 3 - Portal da Transparência da Prefeitura de São Paulo;

Como sugerem esses dados, com a mudança das forças políticas no executivo municipal, sob a virada da gestão de Erundina para o período malufista, houve uma forte retração da política de criação de espaços de participação. E não só, o que havia sido implementado acabou sendo sucateado, relegado ao segundo plano. Isso é registrado, de modo paradigmático, na fala de uma representante da Central de Movimentos Populares, captada por Tatagiba (2004, p. 338). Diz a ativista: “por mais que a sociedade tenha se mobilizado, todas as políticas construídas pelo governo democrático foram desmontadas”. Até mesmo o histórico Conselho de Saúde deixou de funcionar por certo período de tempo nos governos Maluf e Pitta. Retomou às atividades (de forma muito conflitiva) somente a partir de 1998 (Neder, 2001), quando foi instituído compulsoriamente devido à indução federal, que originou a Lei Municipal nº 12.546 (TÓTORA; CHAIA, 2004, p. 204; SACARDO; CASTRO, 2002; TATAGIBA, 2004, p. 338).

Ainda reforçando esse caráter de “desmonte” - ou, para relembrar a metáfora, de “retração da sanfona” -, mesmo em relação à criação do Conselho de Meio Ambiente o caso foi problemático. Conforme registrou Calderón (2000, p. 168), “apesar de Paulo Maluf ter criado esse Conselho, deve-se ressaltar que tal mecanismo foi instituído na

tentativa de legitimar as grandes obras que esse Prefeito realizou, como, por exemplo, o prolongamento da avenida Faria Lima”. Reitera, então, o autor: “esse Conselho foi criticado pela maioria das entidades ambientalistas [...]. Foi um filho rejeitado pelas próprias entidades da sociedade civil” (*idem*).

A aprovação de novos mecanismos institucionais de participação só ganharia novo fôlego com a vitória eleitoral de Marta Suplicy (PT). A partir de 2001, seis conselhos foram sancionados na cidade, sendo pelo menos um deles “recriado”, o Conselho Municipal de Política Urbana. Os “Conselhos de Representantes” das subprefeituras chegaram a ser aprovados, mas não implementados naquele momento (COELHO, 2017a). Vale dizer que, além dos conselhos, a nova gestão petista abriu espaço ainda para tentar impulsionar, mesmo que de forma limitada e marcada por vários percalços, a implementação do Orçamento Participativo (OP) (SANCHES, 2004; WAMPLER, 2004; AVRITZER, 2008) e a realização de algumas conferências municipais. É o caso de lembrar que, o início da década de 2000, foi um momento histórico em que se vivenciava o auge do OP, com sua realização no nível estadual no Rio Grande do Sul por Olívio Dutra (PT), e a celebração de quase uma década da experiência de Porto Alegre. No cenário macro, também foi o momento de gestação e realização do Fórum Social Mundial, sem falar que, na mesma quadra histórica, houve a vitória presidencial de Lula, em 2002, o que gerou diversas expectativas, inclusive em relação às políticas participativas (pelo menos para os situados mais à esquerda no partido) que poderiam ser adotadas no plano federal. Enfim, um momento efervescente para as políticas participativas em geral. Aliás, não à toa o livro *A participação em São Paulo*, citado na introdução, foi publicado em 2004.

Com a derrota de Suplicy à reeleição, no entanto, assumiu o executivo municipal José Serra (PSDB). Entre suas primeiras ações esteve a de recentralizar a administração municipal, retornando ao governo central serviços e atribuições que haviam sido delegadas às subprefeituras no governo Marta, além da descontinuidade do Orçamento Participativo e da contestação na Justiça, através do

Ministério Público Estadual, da criação dos Conselhos de Representantes nas Subprefeituras. Já no primeiro mês da gestão Serra esses órgãos aprovados no final da gestão anterior foram impugnados pela Justiça paulista.

Em março de 2006, Serra renunciou ao cargo para disputar o governo do Estado, assumindo o comando da Prefeitura seu então vice, Gilberto Kassab (DEM, e, posteriormente, PSD). No transcorrer dessa gestão (2005-2008) foram aprovados 4 conselhos. No balanço de Tatagiba sobre o período, diz a autora:

apesar da criação de novos espaços de participação, a tendência é o esvaziamento político das instituições participativas e uma menor permeabilidade do Estado às demandas e pressões populares. O estudo de caso junto aos conselhos de políticas da capital tem demonstrado a forte resistência do Executivo em democratizar o processo de produção das políticas, concentrando no âmbito da burocracia pública as decisões políticas relevantes (TATAGIBA, 2008, p. 235).

Com a reeleição de Kassab no pleito de 2008, seguiu-se a mesma diretriz da gestão anterior quanto às políticas participativas, leia-se, a política de esvaziamento dos canais criados até então. Embora em seu governo (2009-2012) tenham sido aprovados cinco instrumentos legais para a criação de conselhos, aqueles que se encontravam em funcionamento enfrentaram uma situação bastante calamitosa. Vera S. Coelho e colegas, em artigo sobre as políticas municipais de saúde nas diversas gestões paulistanas, registram um episódio emblemático e extremo ocorrido na gestão Kassab, envolvendo o Conselho de Saúde. Relatam, “a política de investimento em OSSs e PPPs contribuiu para azedar as relações entre o Conselho Municipal de Saúde e o secretário municipal, que chegou, em um determinado momento, a colocar a polícia na porta das reuniões dos conselhos” (COELHO *et al.*, 2014, p. 146).

Em síntese, se no “meio-mandato” assumido por Kassab a política em relação aos canais de participação foi a de esvaziamento,

na gestão de seu mandato como reeleito, quando não foi calamitosa apresentou pouca relevância, conforme sugeriu Coelho (2017a) ao analisar o Plano de Metas⁶ do prefeito do PSD. Ou seja, participação manteve-se tímida ou conflituosa no período 2005-2012.

Tatagiba (2008, p. 230) já havia demonstrado que a criação dos espaços institucionais na capital paulista “segue um ritmo desigual, com uma concentração no período coincidente com as duas gestões do Partido dos Trabalhadores”. Como aqui se sustenta, com dados novos para a última gestão petista, tal constatação é válida e se estende também para o governo Haddad. Portanto, parafraseando Tatagiba, a criação dos espaços institucionais na capital paulista segue um ritmo desigual e descontínuo, com concentração no período coincidente com as três gestões do Partido dos Trabalhadores. Os dados referentes a essa última gestão, não se limitando mais ao subterfúgio metodológico de análise dos conselhos, são aprofundados na próxima seção, na qual demonstra-se que não apenas houve uma ampliação na quantidade de canais de participação em relação às gestões anteriores (e isso não apenas em relação aos conselhos), mas que a experiência recente foi marcada também por diversas inovações.

A arquitetura da participação institucional no governo Haddad

Para investigar a arquitetura da participação no governo Haddad recorre-se ao conceito de instituições participativas e ao esquema analítico delineado por Côrtes (2011). Em um sucinto texto intitulado, *As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros*, a socióloga fornece um interessante panorama esquemático dos possíveis mecanismos de participação que podem coexistir no nível local. Definindo instituições participativas (IPs) como “mecanismos de participação criados por lei (...) que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a

6 O chamado Plano de Metas foi aprovado em 2008. A partir daquele ano, tornou-se compulsório para todas as novas gestões municipais apresentarem metas, em até 90 dias após a posse na Prefeitura, a serem cumpridas durante o mandato.

administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes” (*ibidem*, p. 137), Côrtes elenca três critérios elementares para classificá-las em grupos. O primeiro diz respeito a se a participação é direta ou através de representantes. O segundo considera se é individual ou em coletividades. Por fim, congrega também como critério o nível de institucionalização, que se refere ao tipo de dispositivo legal e à natureza das regras que guiam o funcionamento das IPs (*ibidem*). Partindo de tais requisitos são identificados pela socióloga quatro grandes grupos de IPs.

Com pequenas retificações e adaptações para atender ao caso estudado, esse esquema é aqui utilizado no esforço de construir uma análise panorâmica das instituições participativas municipais existente em São Paulo durante o governo Haddad. Assim, os grupos delinham-se como segue, e seus dados empíricos são apresentados na Tabela 2:

- i. conselhos de políticas públicas e de direitos; visto na seção anterior, são fóruns colegiados altamente institucionalizados em relação às demais IPs, organizados e regulados por regras legais e administrativas estabelecidas em cada área de política pública (CÔRTEZ, 2011, p. 142-3). A regulamentação, em alguns casos, se dá por indução federal (GURZA LAVALLE; BARONE, 2016). Em geral, o papel específico de cada do conselho depende, em maior ou menor medida, da área de política pública a que estão vinculados seus participantes representam grupos de interesses específicos dessas áreas. Espera-se que a ação desses mecanismos não se dê de forma esporádica (como ocorre no caso das audiências públicas ou das conferências, por exemplo). Ou seja, pressupõe-se que a atuação dos conselhos seja periódica, constante, longa e que faça parte do funcionamento regular da política a qual estão vinculados, independentemente da orientação partidária da gestão municipal para sua existência, embora isso nem sempre ocorra. Como visto na seção anterior, na capital paulista, a criação e funcionamento desses órgãos segue a lógica de um movimento de “sanfona”: ora se expande,

ora se retrai. Na última gestão petista, o número de instrumentos jurídicos aprovados para a criação de conselhos foi o maior até então (Tabela 1). E não só, o número de órgãos que entraram efetivamente em funcionamento também não encontra paralelo nas gestões passadas, até mesmo se comparado a outros momentos de expansão da participação. Além disso, nesta gestão foram criados, ainda, os Conselhos Participativos Municipais das subprefeituras, que, segundo Coelho (2017a), apresentaram “originalidades” em relação aos demais conselhos, conforme será visto abaixo.

- ii. mecanismos de participação individual; conforme Côrtes (2011, p. 138) são instâncias que “permitem ao indivíduo manifestar suas preferências sobre os serviços e bens oferecidos diretamente pelo município ou cuja provisão é regulada pelo governo municipal”. Elas propiciam a apresentação de críticas, queixas e proposições às gestões municipais, além de possibilitarem a avaliação do nível de satisfação com a qualidade dos serviços públicos oferecidos. São mecanismos tais como pesquisas de satisfação de usuários e/ou beneficiários, eventualmente promovidas pelas gestões, serviços que recebem demandas operacionais e canais de sugestões ou reclamações por telefone ou via internet. Incluem-se nessa categoria dispositivos como “disque denúncia”, “fale conosco” e, especialmente, as “ouvidorias” (*ibidem*). Embora tenham sido mencionados somente de passagem por Côrtes, chama-se a atenção aqui também para os diversos mecanismos digitais de participação. Assim, grande parte dos mecanismos designados como e-participação, e-democracia, governo aberto, governo eletrônico, dentre outros termos correlatos, deve ser considerada nessa categoria de participação individual. Como será visto, eles desempenharam um papel importante de busca de inovação para a participação seguindo a linha do chamado *Open Government Partnership* (MAGALHÃES, 2018). Nessa categoria, há ainda outros mecanismos que igualmente atendem aos seus critérios: as audiências públicas.

Embora Côrtes não as enquadre em seu esquema, elas também são aqui resgatadas no intuito de compor um quadro mais panorâmico da participação institucional individual.

- iii. processos conferencistas; são fóruns nos quais a participação se dá, comumente, através de representantes atuando em reuniões deliberativas, mas que, nos níveis locais, e a depender do caso, pode dar-se também de forma direta, embora este último modelo seja menos comum. As conferências são arenas temporárias de debates nos âmbitos nacional, estaduais e locais, que favorecem a explicitação de demandas e proposições desde o nível municipal; *grosso modo*, esses espaços de encontro buscam influenciar na formação da agenda e propiciar a difusão de debates setoriais reunindo atores societais e estatais. Nas palavras de Côrtes, “são mecanismos eficazes de canalização de demandas sociais e de avaliação da situação de serviços públicos, especialmente na etapa municipal” (*idem*, p. 139-140). As conferências podem ser setoriais – como as de assistência social, de saúde, das cidades, da cultura (etc.) – ou temáticas, como as de saúde mental, de saúde da mulher ou de saúde bucal, dentre outras. Embora não tenha havido grandes inovações em relação ao desenho desses mecanismos na gestão estudada, o número de conferências municipais realizadas foi bastante elevado, 44 no total (entre setoriais e temáticas), no decorrer dos 4 anos.
- iv. por fim, orçamentos participativos (OPs); são entendidos como formas de consulta popular em processos de decisão sobre o orçamento público. Em geral, são processos abertos a toda a população, inicialmente organizados em forma de fóruns ou assembleias. Mas, cada caso tem suas próprias características, conforme é comumente ressaltado pela ampla literatura especializada. Embora possam ser grandes as diferenças entre as diversas experiências concretas, já ocorridas em muitas municipalidades, as características comuns mais gerais dos OPs são bastante conhecidas e difundidas (*ibidem*, p. 140-2), sendo dispensável tratamento mais prolongado.

Para o interesse do presente estudo, esse grupo de IP pode ser redefinido simplesmente como participação no ciclo orçamentário, abarcando assim o caso pesquisado. Isso porque, na gestão Haddad, inspirado no OP, criou-se uma nova metodologia e um novo mecanismo para propiciar a participação no processo de elaboração orçamentária. Trata-se do CPOP, o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo, um órgão formado, na maior parte, por integrantes de outros conselhos municipais com a finalidade de discutir, definir e acompanhar prioridades orçamentárias, o que será melhor demonstrado adiante.

Dado o exposto, a Tabela 2 sintetiza todos esses pontos, oferecendo uma leitura ao mesmo tempo panorâmica e concisa da arquitetura participativa em São Paulo na gestão Haddad. Como se depreende, no conjunto, a quantidade de mecanismos “realmente existentes” é numerosa, tornando inviável a análise de cada um deles em profundidade, o que vem sendo feito paulatinamente pela literatura mais recente (*cf.* nota 2). Dado este limite, analisam-se aqui apenas alguns dos mecanismos com o objetivo de elucidar o contexto em que foram criados e as inovações introduzidas naquela gestão.

Tabela 2 - Arquitetura da participação institucional no governo Haddad (PT, 2013-16)

Conselhos	Conferências	Ciclo Orçamentário participativo*	Mecanismos de participação individual		
			Audiências Públicas	Mecanismos digitais	Outros
- 19 Conselhos Temáticos ¹	- 44 Conferências Municipais	- CPOP – Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo ³	- Aud. Programa de Metas (2013): 35 ⁴	- PlanejaSampa ⁵ - ObservaSampa ⁵	- SAC/ Fale Conosco - Ouvidoria do Município
- Cons. Participativos ¹	(setoriais e temáticas)		- Aud. Plano Diretor (2014): 114 ⁴	- GestãoUrbana ⁵ - Gabinete Digital ⁵	- Portal Dados
- Conselho da Cidade ¹	realizadas ²		- Aud. Ciclo Orç. Part. (2014): 32 ⁴	- São Paulo Aberta ⁵ - Consultas	- Portal da
+ CPOP ¹			- Aud. Ciclo Orç. Part. (2015): 32 ⁴	Públicas (on-line)	Transparência
			- Aud. Ciclo Orç. Part. (2016): 32 ⁴		- Infocidade - Café Hacker

Fonte: Elaboração pelo autor a partir de fontes diversas, conforme as notas disponíveis no apêndice.

* Observação: O CPOP consta tanto no item orçamento participativo quanto no item conselhos, pois, como será visto, isso é condizente com as atribuições e composição do mesmo.

Fernando Haddad (PT) assumiu a prefeitura paulistana em janeiro de 2013. Poucos meses após, em junho daquele ano, o país assistiria manifestações em diversas partes cujas proporções, até então, só tinham encontrado paralelo nas *Diretas Já* e nas manifestações pelo *impeachment* de Collor. Sendo impulsionadas pelo Movimento Passe-Livre (MPL) contra o aumento da tarifa de ônibus, elas ganharam proporções surpreendentes e a capital paulista foi um dos palcos onde ocorreram de modo mais intenso. Como é de conhecimento comum, por conta desses protestos, não houve o aumento da tarifa naquele ano. Não obstante, um fato curioso em meio ao turbilhão daqueles acontecimentos, pouco destacado na grande imprensa e por analistas em geral, mas relevante para o presente propósito, foi o de que ao negociar a saída para o não aumento, Haddad convocou o Conselho da Cidade para se reunir junto aos integrantes do MPL. Esse Conselho havia sido recém-criado pelo prefeito com o objetivo de fazer-lhe “recomendações” (Decreto nº 53.796/2013). O colegiado, que tinha feito apenas uma primeira reunião até então, era composto por 136 membros convidados dentre os quais lideranças religiosas, empresários, artistas, representantes de movimentos sociais etc. Uma espécie de “Conselhão” – como ficou conhecido o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (FLEURY, 2006) –, como o que havia sido implementado no plano federal nos governos Lula, e pela primeira vez na cidade.

Nesse contexto ainda, é válido mencionar que o MPL, que resistiu a participar da citada reunião⁷, posteriormente recusaria a cadeira que lhe foi reservada no futuro Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT). Esse viria a ser criado nos meses subsequentes. Conforme a fala de um ativista captada por Barbosa e Kerbauy (2016, s/p): “o problema central é ser um órgão consultivo e não deliberativo”. Segundo esse porta-voz do MPL, “em junho,

7 Conforme publicado por alguns veículos: “Prefeito convoca reunião extraordinária do Conselho da Cidade para a próxima terça-feira [18 de junho de 2013]. MPL confirma que vai participar de encontro, mas adverte que gostaria de outro formato” (Rede Brasil Atual, 14/06/2013). Para uma análise mais profunda desse processo, ver Barbosa (2018).

tomamos as ruas de São Paulo e revogamos o aumento da tarifa, mostrando que o povo pode decidir os rumos do transporte”; continua, “em resposta às mobilizações, a prefeitura decretou a formação do Conselho Municipal de Transportes (CMT), como um espaço que garantiria a ‘participação popular e a gestão democrática do transporte’. Nada mais equivocado (...)”, sentencia (*ibidem*).

O gancho dessa fala ajuda a esclarecer que, mesmo sendo lida a criação deste conselho por muitos como uma resposta às manifestações, esse conselho, assim como diversos outros criados no decorrer da mesma gestão, já estava previsto antes das mobilizações, consoante com o Plano de Metas de Haddad (COELHO, 2017a). Nesse sentido, além do mencionado “Plano”, a Lei nº 15.764 de 27 de maio de 2013, que estabeleceu a reestruturação administrativa da prefeitura no início da nova gestão, cuja finalidade principal era reformular diversas secretarias, deu diretrizes para se criar também diferentes colegiados ligados às suas temáticas, como são os casos do Conselho da Igualdade Racial, do Conselho Municipal de Política para as Mulheres e do Conselho Municipal de Política Urbana, dentre outros. Tais órgãos, previstos ou no Plano de Metas ou na citada lei, foram sendo regulamentados ao longo do mandato.

Assim, durante os 4 anos da gestão Haddad foram aprovados (criados ou reestruturados) 10 instrumentos de institucionalização de conselhos (Tabela 1). Somados aos que foram sendo sancionados ao longo das diversas gestões municipais anteriores, e que foram ativados ou reativados, na gestão Haddad encontraram-se presentes 22 conselhos municipais em funcionamento (alguns parcialmente desativados ou funcionando apenas precariamente nas gestões anteriores), conforme tabela abaixo. Diante desse dado, talvez possa ser dito que nessa gestão foi o momento em que o maior número de conselhos esteve, paralelamente, em funcionamento na capital paulista.

Tabela 3 - Conselhos municipais existentes na gestão Haddad (2013-6).

Qtd.	Nome do Conselho	Ano de Criação	Legislação vigente
1	Grande Conselho Municipal do Idoso	1989	Decreto nº 28.096
2	Conselho Municipal de Pessoa Deficiente	1989	Decreto nº 28.004
3	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	1991	Lei nº 11.123
4	Conselho Municipal de Educação	1993	Decreto nº 33.892
5	Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenv. Sustentável	1993	Lei nº 11.426
6	Conselho Municipal de Assistência Social	1997	Lei nº 12.524
7	Conselho Municipal de Saúde	1998	Lei nº 12.546
8	Conselho Municipal de Política Urbana	2002	Lei nº 13.430
9	Conselho Municipal de Habitação	2002	Lei nº 13.425
10	Conselho Municipal de Políticas Públicas de Drogas e Álcool	2002	Lei nº 13.321
11	Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual	2005	Decreto nº 46.037
12	Conselho Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	2008	Decreto nº 50.212
13	Conselho Municipal dos Povos Indígenas	2011	Decreto nº 53.535
14	Conselhos Participativos Municipais	2013	Lei nº 15.764
15	Conselho da Cidade de São Paulo	2013	Decreto nº 53.796
16	Conselho Municipal de Trânsito e Transporte	2013	Decreto nº 54.058
17	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	2013	Lei 15.920/2013
18	Conselho do Orçamento e Planejamento Participativo	2014	Decreto nº 54.837
19	Conselho Municipal de Política para as Mulheres	2015	Decreto nº 56.702
20	Conselho Municipal dos Direitos da Juventude	2015	Lei 16.120
21	Conselho Municipal da Igualdade Racial	2016	Decreto nº 56.778
22	Conselho Municipal de Imigrantes	2016	Decreto nº 57.533

Fonte: Elaborado pelo autor através de fontes diversas.

Observação: Os conselhos que constam na Tabela 1, mas não nesta, deixaram de existir. Exemplo: o Conselho Consultivo do Programa de Metas (Dec. nº 50.996 e Dec. nº 53.825). Mais um caso ilustrativo: o Conselho Municipal Juventude, aprovado em 2008 (Lei nº 14.687), deixou de existir ao passo que um novo conselho com nomenclatura diferenciada e nova legislação (Lei nº 16.120) foi aprovado em 2015.

Vários dos casos apresentados nessa tabela já receberam atenção de pesquisas acadêmicas em outros momentos passados (*cf.* nota 2) e, recentemente, começam a surgir pesquisas sobre os novos mecanismos (BARBOSA; KERBAUY, 2016; PAULANI; MARCONDES, 2014; MARCONDES; CANATO, 2015; MARCONDES *et al.*, 2015; PENTEADO; LIMA; DESENZI, 2014; LIMA; DESENZI;

PENTEADO, 2014; LUZ, 2016; COELHO, 2017). Vale aqui mencionar alguns deles por seu caráter inovativo.

Além dos conselhos mencionados no texto acima, no efervescente contexto das “jornadas de junho”, em agosto do mesmo ano, seriam lançados os Conselhos Participativos Municipais (CPMs) das subprefeituras. Esses órgãos, na verdade, estavam previstos desde a elaboração da Lei Orgânica do Município (LOM), em 1990, como Conselhos de Representantes. Como citado na seção anterior, eles chegaram a ser aprovados no governo Marta, mas foram “barrados” pela Justiça no início do governo Serra. Assim, os CPMs foram criados como alternativa, 23 anos após sua previsão legal, processo esse analisado por Coelho (2017a). Com atribuições delimitadas pelo nível territorial-administrativo de cada uma das 32 subprefeituras existentes em São Paulo, os CPMs são órgãos colegiados formados, exclusivamente, por “representantes da população”, eleitos proporcionalmente em relação à densidade demográfica de cada um dos 96 distritos. Para a primeira gestão (janeiro de 2014 a janeiro de 2016) foram eleitos 1.133 conselheiros, sendo o mínimo de 5 por distrito. Conforme sustentado por Coelho (2017a), os CPMs foram criados contendo originalidades em seu desenho institucional que propiciaram a ampliação dos perfis de atores que deles participam, em relação ao que normalmente se verifica nos demais conselhos. Dentre as inovações estão o caráter não setorial, e sim territorial; a escala de abrangência das atribuições, local (distritos e subprefeituras) e não municipal; a forma de recrutamento, dada exclusivamente por eleição facultativa e sem a necessidade de o candidato estar vinculado a qualquer “segmento” ou organização; a limitação do mandato a apenas uma reeleição; a não caracterização das instâncias como “híbridas”, uma vez que não há reservas de vagas para o segmento governo ou qualquer outro; a presença de imigrantes estrangeiros na composição dos colegiados, dentre outras. Nesse rol de inovações, vale considerar também o que o autor denomina de “atribuições agregadas”, leia-se, funções que não estavam inicialmente previstas, mas que foram sendo requeridas dos conselheiros participativos eleitos ao longo de seus

mandatos, dentre elas, a integração no Conselho do Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP) e no Conselho Municipal de Política Urbana e a competência, demandada pelo Plano Diretor Estratégico, de aprovação dos Planos de Bairros, dentre outras.

Também merece menção aqui o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativo (CPOP). Esse conselho, na verdade, estaria em uma intersecção entre os grupos de IPs “conselhos” e “participação no ciclo orçamentário” (Tabela 2). Como descrito por Paulani *et al.* (2014, p. 30), a criação do CPOP teve por finalidade a de “servir como um foro permanente de democracia participativa nas questões relacionadas ao planejamento, orçamento e monitoramento das metas”. Esse colegiado teve sua “composição derivada”, isto é, uma formação composta por outros conselhos municipais cuja inspiração adveio da experiência federal do Fórum Interconselhos (MARCONDES; CANATO, 2015, p. 303). Ele foi integrado por dois conselheiros participativos municipais de cada uma das 32 subprefeituras (64 membros), pelos demais conselhos temáticos então existentes (22 membros), pelo Conselho da Cidade (cinco membros), pelos segmentos da sociedade civil (dois) que ainda não contavam com representação conselhistas no momento de sua implementação (mulher e imigrantes) e por 13 representantes do governo, através de órgãos e secretarias municipais, totalizando 106 membros titulares com seus respectivos suplentes.

A atuação do CPOP, articulada a outros mecanismos, especialmente os de participação digital, passou a se chamar Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento. Como explica Paulani *et al.* (2014, p. 132), “o Ciclo é a articulação entre instâncias e mecanismos de participação popular e digital, integrando o CPOP, as audiências públicas, o sistema de monitoramento do Programa de Metas e o Planeja Sampa” (*ibidem*). Para a autora e colegas,

Trata-se de nova metodologia de participação social que difere do tradicional Orçamento Participativo (OP), na medida em que a participação não se dá apenas a partir da reserva de uma parcela (em geral pequena) do orçamento, cuja aplicação é

decidida nas assembleias do OP. Ou seja, a participação social não se dá apenas no orçamento, mas ocorre desde o início do processo, na etapa de planejamento, com o Programa de Metas, até a etapa de monitoramento. Permite, assim, que uma parcela muito maior do orçamento passe pelo processo de democracia participativa. (Paulani *et al.*, 2014, p. 132)

Ainda sobre o CPOP, Marcondes e Canato (2015, p. 292) destacam que a proposta de instituir a participação no processo orçamentário “precisava dialogar” com as experiências petistas antecedentes, “mas também era necessário inovar”. As autoras lembram que a campanha eleitoral de Haddad trazia “o compromisso com o OP e com a instituição de processos participativos em todas as etapas do ciclo orçamentário” (*ibidem*, p. 296). No entanto, durante a revisão participativa do programa de Metas, ocorrida no início da gestão, entre março e abril de 2013, “uma das novas metas do programa foi justamente a implementação do ciclo participativo de planejamento e orçamento (Meta 119)” (*ibidem*, p. 301). Conforme relatam as autoras, a reelaboração participativa do programa de metas apontou para um novo caminho de participação no planejamento e orçamento, “atualizando as experiências de orçamento participativo da cidade de São Paulo em relação ao previsto no programa de governo” (*ibidem*).

A “inovação” adveio dessa concepção de Ciclo Orçamentário na qual seriam integrados o Plano de Metas e o PPA (Plano Orçamentário Plurianual). Em meio a essa dinâmica, “a criação de uma espinha dorsal institucional para o ciclo, garantindo a capilaridade do processo participativo do planejamento e do orçamento, por meio de um fórum ampliado de discussão, concretizou-se por meio da criação do CPOP” (MARCONDES; CANATO, 2015, p. 303). Isso “projetou-o como a instância central para a elaboração de metodologias de participação, articulação e coordenação do ciclo, além de execução do monitoramento participativo e dos ciclos de formação de conselheiros” (*ibidem*). Desse modo, o “monitoramento participativo” dentro dessa metodologia mostrou-se uma

importante estratégia para acesso à informação, embate e negociação entre os membros do CPOP, que compunham a Comissão de Monitoramento, e o poder público, processo esse descrito e analisado por Marcondes *et al.* (2015).

Para além das inovações nesses conselhos e na participação no ciclo orçamentário, também houve novidade e originalidade em relação ao que se chamou de “governo aberto em São Paulo” (Magalhães, 2018). Trata-se de uma série de iniciativas que podem ser abrigadas sobre a rubrica em inglês *Open Government Partnership* e colocaram São Paulo, à época, no circuito mundial de governo aberto. Esse conjunto de iniciativas, inclusive, foi reconhecido nacional e internacionalmente como uma experiência de êxito, através de premiações por agências nacionais e internacionais. Alguns dos seus mecanismos são: PlanejaSampa; ObservaSampa; GestãoUrbana; São Paulo Aberta; Gabinete Digital; Café Hacker.

Oferece-se aqui apenas uma breve descrição desses mecanismos, sem se aprofundar nos detalhes. O Portal PlanejaSampa é uma plataforma *on-line*, organizada no âmbito da Secretaria Municipal de Gestão (antiga SEMPLA), que integra o Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento. Nela encontram-se, por exemplo, as atas e outras informações e documentos relacionados ao CPOP e a todo o ciclo orçamentário participativo para a consulta dos cidadãos. O ObservaSampa é um espaço com sistema de indicadores georreferenciados, acompanhados de análises setoriais, para a elaboração e avaliação de políticas públicas. Dentre seus objetivos estão o aperfeiçoamento das formas de participação popular, voltadas ao monitoramento das políticas públicas, a ampliação dos mecanismos de acesso à informação e a disseminação e produção de estudos e dados que facilitem a cooperação entre os órgãos da Prefeitura. Já o GestãoUrbana é um *site* criado no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) para dialogar com os cidadãos sobre as questões de planejamento urbano participativo. Na mesma linha, o Café Hacker é um espaço de reuniões e debates articulado pela Controladoria Geral do Município em que procura aproximar os agentes públicos dos profissionais da comunicação,

jornalistas, programadores, pesquisadores e cidadãos interessados em conhecer e divulgar os dados e informações que estão sob guarda da Prefeitura, como aqueles dados solicitados através da Lei de Acesso à Informação. Por fim, o São Paulo Aberta é um conjunto de iniciativas articuladas de “transparência”, “participação”, “inovação” e “integridade” nas políticas públicas (MAGALHÃES, 2018).

Como se deduz, uma ampla gama de mecanismos digitais foi criada na gestão Haddad para participação e envolvimento dos cidadãos. Muitas dessas inovações foram introduzidas a partir de iniciativas daqueles que passaram a ocupar a estrutura governamental. Segundo relatos colhidos por Coelho (2017a), “um pessoal mais jovem”, alguns vindos de Brasília, após terem passado pelo governo federal (vale lembrar que Haddad foi Ministro da Educação), outros ligados à USP – Universidade de São Paulo (convém lembrar que Haddad é professor efetivo desta universidade). Em certa medida, foram esses jovens, com perfis progressistas, que trouxeram muitas inovações nesse campo da participação.

Um último aspecto a ser mencionado é que, além de ter construído efetivamente a arquitetura participativa demonstrada, houve também uma tentativa de integra-la, criando-se uma Política Municipal de Participação Social (PMPS), em sintonia com o que foi proposto no nível nacional, a Política Nacional de Participação Social (PNPS)⁸. Em 2014, Haddad havia assinado o compromisso com a PNPS, que na prática consistira em “estabelecer diretrizes para fortalecer o diálogo entre estado e a sociedade civil, buscando a ampliação e o aprofundamento dos mecanismos de democracia participativa”, conforme noticiado à época pelo *site* oficial da Prefeitura (SEC, 30/06/2014). Na ocasião, foi criado o Comitê Intersecretarial de Articulação Governamental da Política Municipal de Participação Social (Dec. nº 55.325), a partir do qual começou a ser gestada a PMPS.

8 O decreto que instituiu a PNPS (Decreto nº 8.243/2014) foi revogado pela Câmara dos Deputados, cujo processo foi bastante coberto pela mídia na época. Para uma discussão da origem da PNPS, ver a entrevista de Pedro Pontual cedida a G. Lavalle e José Szwako (2014) e também o artigo de Romão (2015). Para uma análise da reação contrária à PNPS, ver Frateschi (2016).

O Comitê e a Coordenação da Política Municipal de Participação Social (CPMPS), vinculados à Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, estabeleceram oito eixos para a construção da PMPS (princípios e objetivos; processos eleitorais; conferências municipais; ciclo do planejamento e orçamento participativos; ouvidorias e canais de atendimento; conselhos municipais; consultas e audiências públicas; participação digital), os quais foram colocados sob consulta pública *on-line* e elaborados através de diversas “oficinas” presenciais realizadas, um formato de reunião alternativo às audiências, resultando em uma minuta de Projeto de Lei (CPMPS, 30/08/2015). Assim como a PNPS, a pretensão da PMPS não seria a de criar uma nova arquitetura participativa, mas apenas sistematizar e regulamentar os canais já existentes.

Entretanto, o projeto de lei elaborado (PL nº 393/2016) – que “dispõe sobre a institucionalização, consolidação e organização da Política Municipal de Participação Social, bem como cria o Sistema Municipal de Participação Social” – demorou a ser gestado e enviado à Câmara, pois a CPMPS mostrou-se frágil para fazer as amplas e necessárias articulações políticas naquele âmbito, junto aos vereadores, e com outros setores do governo. A Coordenação acabou ficando um tanto quanto isolada politicamente dentro do governo e o PL só foi efetivamente apresentado em agosto de 2016, quase no apagar das luzes da gestão, quando já estava em curso o último semestre do mandato do petista.

A pretensão do projeto era a de criar um sistema de participação, transformando em lei consolidada os mecanismos existentes, tornando-os (em tese) menos suscetíveis aos humores políticos. Desse modo, a participação institucional e seus mecanismos deixariam de ser uma política de governo passando a uma política de Estado, conforme afirmado pelo próprio Haddad quando da apresentação do PL à Câmara, em gravação registrada pela TV-Câmara (VÍDEO, 2016). Isso poderia minimizar o efeito “movimento da sanfona” em cada nova gestão.

Expansão da sanfona em São Paulo e sinais de esgotamento da participação institucional. Nuanças da experiência estudada

Frente ao amplo quadro empírico apresentado, vale o esforço de avaliá-lo diante de balanços recentes da literatura especializada. Acompanhando a longa trajetória das instituições participativas no Brasil, é comumente reconhecido que a literatura acadêmica passou de um registro “celebratório e otimista”, que marcou os estudos pioneiros sobre elas, nos anos 1990, para um olhar “mais crítico”, na década seguinte. Calibrando as expectativas, e esmiuçando os estudos de caso, esse enfoque, no transcorrer dos anos 2000, promoveu o alargamento do conhecimento empírico sobre a dinâmica da participação nos diversos arranjos institucionais existentes, conforme destacado por Dagnino e Tatagiba (2007), entre muitos outros.

Como desdobramento desse movimento da literatura, e dada a longevidade das IPs, mais recentemente, no início da década de 2010, muitos deixaram de falar em “experiências” e passaram a enfatizar o enraizamento e a maturidade institucional dos diversos mecanismos, criados ao longo de mais de duas décadas. Para uma parte dos pesquisadores, algumas das IPs teriam atingido a “maioridade” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012), quando não a “crise de meia-idade” (Pires, 2014). Outros estudiosos apontam que a participação estaria em um processo de perda de seu sentido inicial de “radicalidade” e/ou enfrentando certo “desencanto” (TEIXEIRA, 2013; SZWAKO, 2012). Há ainda aqueles que apontaram que a participação começou a enfrentar “sinais de esgotamento” (AVRITZER, 2013).

Carla Almeida e Luciana Tatagiba (2012, p. 69), por exemplo, argumentaram que “os conselhos de políticas públicas já atingiram a maioria”, destacando que esses canais não seriam mais “experiências ou ‘apostas’, termos frequentemente utilizados para destacar a novidade que eles representaram” desde que emergiram nos debates constituintes como demanda da sociedade civil brasileira. Para Roberto Pires (2014, p. 182), “a participação social no

Brasil alcançou a sua meia-idade. Felizmente, já não é mais infante, novidade ou inovação institucional, tal como fora tratada anteriormente”. Segundo ele, “lidar com e superar essa típica ‘crise da meia-idade’ talvez requeira que a participação social no Brasil seja repensada, que adote novas lentes para se examinar e mude alguns dos seus ‘modos de ser””, os quais teriam sido importantes até certo momento, segue ele dizendo, “mas que já não oferecem mais potencial de transformação na democratização das relações entre atores estatais e atores sociais” (*ibidem*).

Na mesma toada desses apontamentos, Leonardo Avritzer (2013, p. 18), busca refletir mais sistematicamente sobre a história e as perspectivas da participação social no Brasil. E entende que

há um modelo claro de participação vinculado às gestões do PT que se esgotou. Este modelo inclui orçamento participativo, conselhos e conferências no nível local e nacional e exclui infraestrutura e políticas ambientais. Ele se esgotou porque de um lado, o orçamento participativo e os conselhos serviram como portas de entrada para a participação em importantes políticas sociais e de infraestrutura urbana, mas que acabaram cumprindo um papel pequeno ou foram deslocados pelas novas políticas de infraestrutura.

Para o cientista político, a redução da centralidade das políticas participativas nas administrações do PT se deu nos anos 2000, tanto no governo federal quanto nos governos locais. Para o autor, ficou demonstrada a incapacidade do Estado brasileiro de dar conta da pauta de reivindicação de serviços públicos, evidenciada, por exemplo, pelas manifestações de junho de 2013 e pela ausência de políticas participativas na área de infraestrutura no governo federal (*idem*).

Ainda segundo Avritzer (2013), no caso dos governos locais, a perda de centralidade teria sido mais acentuada, diz (ainda que possa parecer contraditório): “houve uma forte diminuição da influência das formas de participação no nível local no Brasil, ao

mesmo tempo em que a participação no nível federal adquiriu forte relevância com o governo Lula” (*ibidem*). E ressalta ainda, num balanço mais geral: “no que toca à participação local, tudo indica que existem sinais de esgotamento dentro das gestões ligadas ao próprio PT” (*idem*, p. 13).

Ora, no caso estudado nesse artigo, de fato, esses lances descritos por Avritzer são parcialmente corroborados. Por um lado, no período mais ou menos coincidente com os dois mandatos do governo Lula (2003-2010), ao passo em que houve a expansão da participação através dos processos conferencistas no plano nacional, também houve uma forte diminuição da influência de formas de participação nas gestões municipais em São Paulo, administradas por uma coalizão mais conservadora no espectro político. Na capital paulista, nesse período, houve forte retração da “sanfona da participação”.

Por outro lado, porém, ocorre que a partir de 2013, com uma nova gestão petista na cidade, a “sanfona” voltou a se expandir, como aqui restou demonstrado. Pode-se dizer até mesmo que de modo não visto até então, quantitativa e – quiçá – qualitativamente falando, em termos de inclusividade, transparência e controle, aspectos elencados por Smith (2009, p. 16) para avaliar as inovações democráticas. Esses achados apontam para a complexidade e nuances dos processos participativos no país. Nuanças essas, aqui demarcadas simbolicamente pelo contraste das palavras “esgotamento”, registrada pela literatura, e “expansão” e “inovação”, designações apropriadas para o caso concreto estudado. Em São Paulo, a participação se expandiu não somente através da implantação (ativação, reativação, regulamentação etc.) de conselhos, as IPs de maior nível de institucionalização, mas também por meio da criação e utilização de uma miríade de outros canais, como uma profusão de conferências setoriais e temáticas, a realização de um grande número de audiências públicas e, especialmente, da introdução dos mecanismos de participação digital, como demonstrado através da reconstituição e análise da arquitetura da participação no governo Haddad.

Ocorre que essa experiência, direta ou indiretamente, acabou sendo ofuscada pelas manifestações de junho de 2013 e seus desdobramentos. A gestão Haddad não foi capaz de construir uma narrativa da participação. O tema não foi marcado nem ganhou debate público. Nem mesmo quando da apresentação da PMPS. No plano acadêmico, talvez, o “sentimento” de esgotamento tenha também contribuído para que não muitas pesquisas acadêmicas tenham se debruçado sobre a experiência. Ademais, naquele momento, o “campo de estudos da participação” estava (inevitavelmente) voltando suas atenções para os desdobramentos de “junho de 2013”. O que não torna, na perspectiva deste autor, a experiência da participação institucional recente em São Paulo menos relevante, do ponto de vista das “inovações democráticas” (SMITH, 2009).

Considerações finais

Este texto procurou examinar o histórico da participação institucional na capital paulista em todo o período da redemocratização. Estendeu a análise até o último mandato findado na cidade. Corroborando o que a literatura acadêmica já havia identificado, demonstrou-se que a criação dos espaços institucionais de participação segue uma errática evolução, com disforme surgimento e perecimento de mecanismos. A criação de novos arranjos participativos concentra-se nos períodos coincidentes com as três gestões do Partido dos Trabalhadores.

Além de atestar o diagnóstico da “sanfona da participação” para o período mais recente, demonstrou-se toda a arquitetura da participação no governo Haddad (2013-16), buscando salientar algumas das inovações democráticas introduzidas (SMITH, 2009). Ademais, argumentou-se que, apesar das inovações e da ampliação do número de canais de participação, essa experiência parece ter sido ofuscada pelo contexto e momento político em que se deu.

Por meio de análise descritiva da tabulação de dados, o trabalho esforçou-se por oferecer uma análise mais panorâmica. Apresenta, portanto, como limite, a impossibilidade de uma maior exploração dos detalhes dos mecanismos, inclusive das fraquezas destes.

Obviamente, uma análise mais detalhada e profunda de cada mecanismo revelaria diversas limitações, muitas das quais já apontadas de forma geral pela literatura, e especificadas por recentes trabalhos monográficos sobre diversos casos. Alguns desses detalhes vêm sendo cobertos por trabalhos recentemente produzidos como os de Coelho (2017a), Magalhães (2018) e Barbosa (2018), dentre outros indicados no texto. Apesar dessa reconhecida limitação de não apontar as fraquezas, dois pontos merecem destaque. Primeiro, considera-se que os objetivos principais do artigo foram atingidos. Examinou-se a trajetória dos mecanismos de participação, traçou-se um panorama da configuração das diversas instituições participativas criadas na gestão Haddad e avaliou-se o caso concreto à luz dos balanços mais recentes da literatura, destacando seus aspectos de inovação. Segundo, a estratégia utilizada parece relevante num momento em que o legado da participação institucional, construído nos últimos 30 anos, e de reconhecimento internacional (PATEMAN, 2012), sofre forte ataque frontal do governo federal, que decretou “extinguir” e “limitar” a participação social em uma série de mecanismos neste nível federativo (Decreto 9759/2019).

Certamente, tais medidas terão efeito cascata para as IPs nos níveis locais. Se os arranjos participativos, como conformados ao longo do tempo, apresentavam certos limites ou mesmo sinais de esgotamento, como reconhecido pela própria literatura especializada, o caminho, num contexto que se pretende democrático, seria o de buscar novas formas de ampliar e aprofundar a participação nos processos políticos decisórios e superar seus entraves, envolver mais e diversos atores na política, como parece ter sido pretendido na gestão Haddad. Afinal, a democracia é um processo sempre em construção (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006).

Tal qual a experiência do Jardim Nordeste há 40 anos ofereceu inspiração para a luta pela participação, o melhor entendimento da experiência da participação no governo Haddad, através de outros estudos mais aprofundados, pode oferecer chaves e *insights* para superar muitas das barreiras enfrentadas pela participação institucional, isto é, pode indicar novos rumos da participação em uma

possível retomada progressista, de expansão da participação após um provável momento de forte retração que se avizinha.

Referências

- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores sob o Crivo da Política: Balanço e Perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, n. 109, p. 68-92, 2012.
- AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, vol. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, L. (org.), **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo. Fundação Perseu Abramo, 2013.
- AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol; VENTURI, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004. p. 11-57.
- BARBOSA, G. H.. **O Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo (CMTT/SP): participação e mobilidade urbana**. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Carlos: Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), 2018.
- BARBOSA, Gisele H; KERBAUY, Maria Teresa. Movimentos sociais e institucionalização da participação: os Protestos de Junho de 2013 e a criação do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito de São Paulo. Trabalho apresentado no **40º Encontro Anual da ANPOCS, ST - Controle Participação e Efetividade Democrática**, Caxambu-MG, 2016.

- BLIKSTAD, Karin. **O agir coletivo nas interfaces da sociedade civil e do sistema político**: o caso da atuação do movimento de moradia de São Paulo sobre a política pública de habitação. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2012.
- BRELÀZ, Gabriela de. **O Processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo**: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- CACCIA BAVA, Silvio. Sobre o futuro da cidade de São Paulo, descentralização e participação: subprefeituras e conselhos de representantes. **Revista Serviço Social e Sociedade**, v. XXII, n. 66, p. 109-126, 2001.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio. A lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular na gestão municipal. **Cadernos CEDEC**, n. 54, p. 06-27, 1996.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio. **Democracia local e participação popular**: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão. São Paulo, Cortez Editora, 2000.
- CALDERÓN, Adolfo Ignacio; CHAIA, Vera (org.). **Gestão municipal**: descentralização e participação popular. São Paulo, Cortez Editora, 2002.
- CARDOSO, José Eduardo. Por uma nova cultura política. *In*: CALDERÓN, Adolfo Ignacio; CHAIA, Vera (org.). **Gestão municipal**: descentralização e participação popular. São Paulo, Cortez Editora, 2002. p. 55-62.
- 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), 2017a.

- COELHO, Rony. A participação institucional em São Paulo. In: **III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**, Vitória - ES. Anais do III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, 2017b.
- COELHO, V. S. R. P.; VERÍSSIMO, José. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004. p. 105-122.
- COELHO, Vera Schattan P. *et al.*. Mobilização e participação: um jogo de soma zero? Um estudo sobre as dinâmicas de conselhos de saúde da cidade de São Paulo. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 86, p. 121-139, 2010.
- COELHO, Vera. Schattan. R; *et al.* O desafio de construir instituições participativas nas subprefeituras. In: GARIBE, Roberto; CAPUCCI, Paulo (org.). **Gestão local nos territórios da cidade**. São Paulo: Mídia Alternativa Comunicação Editora, 2004. p. 45-56.
- CÔRTEZ, S. M. V. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. de (org.). **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004. p. 249-279.
- CÔRTEZ, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 137-150.
- COUTO, Cláudio. Ideias em debate. Segunda rodada. In: CALDERÓN, Adolfo Ignácio; CHAIA, Vera (org.). **Gestão municipal: descentralização e participação popular**. São Paulo: Cortez Editora, 2002. p. 133-141.

- CPMPS, Coordenação da Política Municipal de Participação Social. **Política Municipal de Participação Social está aberta para consulta pública, 2015.** Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/politica_municipal_de_participacao_social/noticias/?p=204346. Acesso em: 30/08/2015.
- CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. **O Conselho Municipal de Habitação em São Paulo.** São Paulo: Instituto Pólis/ PUC-SP, 2002.
- DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (org.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- FLEURY, Sonia. O conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula. *In*: MARTINS, Paulo Emílio; PIERANTI, Octavio. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 79-105.
- FRATESCHI, Yara. Participação social institucionalizada para a democratização da democracia. **Revista Dois Pontos**, v. 13, n. 2, 2016.
- GERRING, John. Mere description. **British Journal of Political Science**, v. 42 n. 4, p. 721-746, 2012.
- GURZA LAVALLE, Adrián; BARONE, Leonardo. Conselhos, associações e desigualdade. *In*: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajetórias das desigualdades: Quanto o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.** São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- GURZA LAVALLE, Adrian; SZWAKO, José. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 99, p. 91-104, 2014.

- HOUTZAGER, Peter; GURZA LAVALLE, Adrian; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. *In: AVRITZER, Leonardo (org.). A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2004. p. 257-322.
- ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Revista Novos Estudos-CEBRAP**, n. 92, p. 105-121, 2012.
- KIRA, Beatriz. Planejamento urbano e participação social. O processo de revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 32, n. 1, p. 325-358, 2016.
- LIMA, Fabrício Muriana Area. Trajetória de propostas: uma discussão metodológica sobre a análise da efetividade da participação na revisão do Plano Diretor de São Paulo. **Anais do II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**. Campinas, 2015.
- 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**. Madri, 2014.
- LUZ, Ana Paulo Ferreira. **Gestão participativa na cidade de São Paulo**: uma abordagem fundante na formulação das políticas urbanas. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil e Ambiental), Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. 2016.
- MAGALHÃES, Larissa. **Governo aberto em São Paulo**: democracia em políticas públicas. Tese (Doutorado em Ciência Política). Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). 2018.
- MARCONDES, Mariana M. *et al.*. O Monitoramento Participativo De Políticas Públicas: a experiência de São Paulo. **Anais do VII Encontro de Administração Pública e Governança**, São Paulo, 2015.

- MARCONDES, Mariana M; CANATO, Pamela. C. Participação social no planejamento e orçamento: a experiência do ciclo participativo na gestão municipal de São Paulo. *In*: Cardoso, José Celso; Santos, José Carlos; Pires, Roberto Rocha (org.). **PPA 2012 - 2015: a experiência subnacional de planejamento no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015. p. 291-310.
- NAKANO, Kazuo. A persistência da participação cidadã no planejamento e na gestão urbana. *In*: COELHO, Luana Xavier Pinto (org.). **O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba**. Curitiba: Editora Terra de Direitos, 2015. p. 17-24.
- NEDER, Carlos Alberto Pletz. **Participação e gestão pública: a experiência dos movimentos populares de saúde no município de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva), Faculdade de Ciências Médicas. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2001.
- PATEMAN, Carole. Participatory democracy revisited. **Perspectives on Politics**, v. 10, n. 1, p. 7-19, 2012.
- PENTEADO, Cláudio Luis C; LIMA, Livia Souza; DESENZI, Tiago Henrique. Caminhos da Participação Cidadã em São Paulo: um estudo do Conselho Participativo Municipal. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 2, n. 3, p. 73-106, 2014.
- PIRES, Roberto R.. Da sociedade para o Estado: desafios da participação no Brasil. *In*: MARX, Vanessa (org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: Editora UFRGS/CEGOV, 2014. p. 181-200.
- PIRES, Roberto R. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.
- ROMÃO, Wagner de Melo. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **Revista Ideias** v. 6, p. 38-58, 2015.
- SÁNCHEZ, Félix. Governança urbana e participação cidadã: a experiência do OP de São Paulo. **Revista Metrópole**, n. 10, p. 141-174, 2003.

- SÁNCHEZ, Félix. O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática. *In: AVRITZER, Leonardo (org.). A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, 2004. p. 409-470.
- SANTOS, Antônia Conceição. **Conselho Municipal de Saúde de São Paulo: O controle social nas gestões de Celso Pitta e de Marta Suplicy**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2012.
- SANTOS, Artur Henrique. Diálogo e participação social na gestão Haddad. **Revista Teoria e Debate**, n. 146, s/p, 2016.
- SEC, Secretaria Executiva de Comunicação da Prefeitura de São Paulo. **Prefeitura de São Paulo adere a programas que garantem participação popular**, (30/06/2014). Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/3391#ad-image-0>. Acesso em 14 dez. 2016.
- SMITH, Graham. **Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation**. Cambridge University Press, 2009.
- SZWAKO, José. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. *In: SOUTTO, A. L.; PAZ, R. Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Publicações Polis, 2012. p. 13-44.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas no Brasil. *In: DAGNINO, E. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-104.
- TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 209-214, 2005.
- TATAGIBA, Luciana. O papel do CMDCA na política de atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. *In: SANTOS, Agnaldo; TATAGIBA, Luciana. Criança e adolescente: controle social e política pública*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007a. p. 9-75.

- TATAGIBA, Luciana. O papel do COMAS na Política de Assistência Social em São Paulo. *In*: CARBAJAL, Carola Arregui et al. **Assistência social: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2007b. p. 49-76.
- TATAGIBA, Luciana. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. *In*: PIRES, R. R. C (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011a. p. 171-186.
- TATAGIBA, Luciana. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo. O caso do movimento de moradia. *In*: KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo Cesar (org.). **São Paulo: novos percursos e atores: sociedade, cultura e política**. São Paulo: Editora 34, Centro de Estudos da Metrópole, 2011b. p. 233-252.
- TATAGIBA, Luciana; BLIKSTAD, Karin. 'Como se fosse uma eleição para vereador': dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. **Revista Lua Nova**, v. 1, p. 175-217, 2011.
- TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. O papel do CMH na Política de Habitação em São Paulo. *In*: TATAGIBA, Luciana et al. **Habitação: controle social e política pública**. Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo, n. 31, p. 61-114, 2007a.
- TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. O papel do CMS na Política de Saúde em São Paulo. **Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão. Saúde: controle social e política pública**, v. 29, p. 59-117, 2007b.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2013.
- TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; TATAGIBA, Luciana, **Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação**. 1. ed. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2005.

- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos Sociais e Conselhos. A participação popular nos conselhos de gestão. **Cadernos da ABONG**, São Paulo, n. 15, p. 7-19, 1996.
- TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alvez; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (org.). **Governança democrática e poder local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004. p. 193-221.
- VÍDEO. Câmara recebe projeto que institui política de participação social no nível municipal. TV Câmara de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=NIZUV-zQSn&feature=youtu.be>. Acesso em 14/12/2016.
- WAMPLER, Brian. Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004. p. 371-408.

Resumo

O artigo aborda o percurso da participação institucionalizada em São Paulo. A bibliografia identificou momentos em que a participação se expande e se contrai na capital paulista, em um movimento caracterizado como uma “sanfona”. Verificar se essa dinâmica se estendeu à gestão Haddad (PT, 2013-16), é um dos seus objetivos. Recorrendo à análise descritiva, com dados inéditos para o último período, e ao conceito de instituições participativas, pretende-se também traçar um panorama da configuração desses mecanismos e avaliar os dados empíricos analisados à luz dos balanços mais recentes da literatura. Dentre os resultados encontrados, aponta-se que houve não apenas uma ampliação na quantidade de canais de participação em relação às gestões anteriores, mas que a experiência recente foi marcada por diversas inovações, embora tenha sido ofuscada pelo contexto em que se deu.

Palavras-chave: instituições participativas; inovações democráticas; participação social; conselhos gestores; gestão municipal; São Paulo;

Abstract

The article deals with the trajectory of institutionalized participation in São Paulo. The bibliography had already identified the moments in which this participation have expanded or contracted in the city of São Paulo, in a movement characterized as an “accordion”. To verify if this dynamic had been extended to Haddad’s management (PT, 2013-16), is one of its aims. By using descriptive analysis, with original data for the last period, and the concept of “participatory institutions”, it is also intended to design an overview of the configuration of these mechanisms as well as to evaluate the empirical data analyzed in the light of the balance of the recent literature. Among the results found, it is pointed out that not only was there an increase in the number of participation channels in relation to previous administrations, but that recent experience was marked by several innovations, although it was overshadowed by the context in which it occurred.

Keywords: participatory institutions; democratic innovations; social participation; management councils; municipal management; São Paulo;

Recebido em 24 de junho de 2019

Aprovado em 07 de março de 2020

Apêndice

Notas da tabela 2:

1 – Conferir os dados sobre esses Conselhos neste trabalho, na Tabela 3.

2 – Dados disponíveis em: <http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/meta/115/> (último acesso em 14/12/2016). Vale mencionar que a versão inicial do Plano de Metas de Haddad previa a realização de apenas 18 conferências municipais. Após a revisão participativa do documento, este número saltou para 44. Em 2013, 2014, 2015 e 2016 foram realizadas, respectivamente, 11, 6, 23 e 3 conferências municipais. Conforme os dados disponíveis no site Planeja Sampa, a Meta (nº 115) referente às conferências atingiu 100% do planejado, cujos custos previstos eram mais de 6 milhões. Em 2013, foram realizadas as seguintes conferências (11): Cidade; Cultura; Meio Ambiente; Assistência Social; Saúde;

Educação; Promoção da Igualdade Racial; Atenção às Drogas; Saúde, Assistência Social; e Imigrantes. Em 2014 (6): Proteção e Defesa Civil; Economia Solidária; Saúde do Trabalhador; Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua; I Semana Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento; e Conferência sobre Ruídos, Vibrações e Perturbações Sonoras. Em 2015 (23): Criança e Adolescente; Pessoa com Deficiência; Saúde; Segurança Alimentar e Nutricional; Idosos; Assistência Social; Juventude dos Povos de Matriz Tradicionais Africanas; Juventude dos Povos Indígenas; Juventude dos Imigrantes; Juventude; Ruídos, Vibrações e Perturbações Sonoras; Étnico Racial e Povos Tradicionais; Mulheres Imigrantes; Mulheres Trabalhadoras e Relações do Trabalho; Lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais; Mulheres em Situação de Prostituição/Prostitutas; Mulheres com Deficiência; Mulheres - Juventude; Políticas para as Mulheres; II Semana Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento; Fórum de Desenvolvimento Social e Inclusivo - São Paulo Diverso; e Políticas Públicas sobre Drogas. Por fim, em 2016 (4), as conferências foram: LGBTs; Regional de Direitos Humanos; Desenvolvimento Rural Sustentável; e VII Conferência da Cidade. É válido observar que esse número de conferências leva em consideração as conferências “setoriais” e “temáticas”, conforme a distinção de Côrtes (2011). Ou, simplesmente, pode-se dizer que considera-se os temas e subtemas, como, por exemplo, o da juventude, em que além da Conferência da Juventude, foram realizadas Conferências da Juventude dos Povos Indígenas, da Juventude dos Imigrantes (etc.).

3 – Realizadas reuniões ordinárias e extraordinárias do Pleno do Conselho composto por 106 membros, além de inúmeras reuniões dos chamados Grupos de Trabalho, com destaque para o grupo de Acompanhamento das Metas, cujo uma das funções era a de acompanhar e monitorar a execução orçamentária anual, acompanhando de perto os projetos prioritários indicados pelos CPMs e por outros conselhos. Ao longo desse trabalho, serão mais bem esclarecidas as atribuições e funções do CPOP, uma das “atribuições agregadas”

dos CPMs; cf. também Marcondes et al., 2015; Paulani, Teixeira e Marcondes, 2014; e Marcondes e Canato, 2015;

4 – Em 2013 foram realizadas 35 audiências públicas para a chamada revisão participativa do programa de Metas, nas quais foram recebidas, segundo balanço publicado no site Planeja Sampa, o número de 8.923 sugestões. Estimou-se a presença de 11 mil participantes [1]. Em 2014 foram realizadas 114 audiências públicas para a revisão participativa do Plano Diretor, nas quais foram recebidas 1.696 propostas formuladas presencialmente que, somadas às 1.826 formuladas através da internet em site específico para tanto (<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>), somaram 3.522 sugestões. As estimativas são de que participaram desse processo mais de 25 mil pessoas. [2][3]. Quanto às audiências públicas do ciclo orçamentário participativo, foi realizada pelo menos uma por subprefeitura, daí o número de 32 anuais, para os anos de 2014-6;

Fontes:

[1]: http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/metas/wp-content/uploads/2014/04/O-Programa_detalhado_download.pdf; Marcondes et al., 2015;

[2]: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>; Lima, 2015; Nakano, 2015; Santoro, 2015; Kira, 2016.

Observação: Importante esclarecer que as audiências públicas do ciclo orçamentário participativo ocorreram de forma paralela àquelas que ocorrem desde há muito tempo no âmbito do Legislativo, estudadas por Breláz (2012), denominadas audiências públicas do orçamento.

5 – A consulta aos mecanismos de participação digital foi feita acessando a página online de cada um dos mecanismos. Uma breve descrição deles encontra-se no texto.

