

# Cadernos de Formação

## Conselhos Participativos Municipais

Conheça todos os títulos dos  
Cadernos de Formação

Direitos Humanos e Cidadania  
Educação Popular e Direitos Humanos  
Participação Social e Direitos Humanos  
Direito à Cidade  
Conselhos Participativos Municipais  
Governo Aberto  
Planejamento e Orçamento



**Cadernos de Formação**

**Conselhos Participativos  
Municipais**

# Expediente

## **Prefeitura Municipal de São Paulo**

*Fernando Haddad – Prefeito*

*Eduardo Matarazzo Suplicy – Secretário de Direitos Humanos e Cidadania*

*Guilherme Assis de Almeida – Secretário Adjunto de Direitos Humanos e Cidadania*

*Giordano Morangueira Magri – Chefe de Gabinete*

*Maria José Scardua – Coordenadora da Política Municipal de Participação Social*

*Eduardo Santarelo Lucas e Karen Kristensen Medaglia*

*Motta (estagiária) – Equipe da Coordenação de Participação Social*

*José Américo Dias – Secretário de Relações Governamentais*

*José Pivatto – Secretário Adjunto de Relações Governamentais*

*Fabio Manzini Camargo – Chefe de Gabinete*

## **Instituto Paulo Freire**

*Paulo Freire – Patrono*

*Moacir Gadotti – Presidente de Honra*

*Alexandre Munck – Diretor Administrativo-Financeiro*

*Ângela Antunes, Francisca Pini e Paulo Roberto Padilha – Diretores Pedagógicos*

*Natália Caetano – Coordenadora do Projeto*

## **Editora Instituto Paulo Freire**

*Janaina Abreu – Coordenação Gráfico-Editorial*

*Aline Inforsato e Izabela Roveri – Identidade Visual, Projeto Gráfico, Diagramação e Arte-Final*

*Ângela Antunes, Francisca Pini, Julio Talhari, Moacir Gadotti e Paulo Roberto*

*Padilha – Preparação de Originais e Revisão de Conteúdo*

*Daniel Shinzato, Janaina Abreu e Julio Talhari – Revisão*

*Alcir de Souza Caria, Amanda Guazzelli, Deisy Boscaratto, Fabiano Angélico,*

*Lina Rosa, Natália Caetano, Rosemeire Silva, Samara Marino, Sandra Vaz,*

*Sheila Cecon, Washington Góes – Pesquisadores - Redatores*

*Flávia Rolim – Colaboradora*

## **Capa**

*Foto de capa – César Ogata/SECOM*

# Sumário

Apresentação do prefeito	4
Apresentação do secretário municipal de Direitos Humanos e Cidadania	5
Introdução	7
<b>1. Democracia, sociedade civil e participação social</b>	<b>9</b>
1.1 Democracia representativa	15
1.2 Democracia participativa	15
1.3 Participação social e criação dos conselhos	16
<b>2. A história da participação social e da criação de conselhos de participação</b>	<b>19</b>
2.1 Conselho no período imperial (1822-1889)	19
2.2 Conselhos setoriais no Estado Novo (1937-1945)	20
2.3 Conselhos no período democrático (1945-1964)	21
2.4 Conselhos durante a Ditadura Militar (1964-1985)	22
2.5 A reabertura democrática e a construção da participação social efetiva	23
<b>3. Desafios e perspectivas do Conselhos Participativos Municipais de São Paulo</b>	<b>29</b>
3.1 As subprefeituras e a construção dos conselhos participativos	31
3.2 Adesão do município de São Paulo ao Compromisso Nacional pela Participação Social	34
Conclusão	37
Referências	39

# Palavras do prefeito

É com grande satisfação que apresento 20 publicações inéditas, coordenadas pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC), para os processos de formação de conselheiros(as) em direitos humanos e participação social. Trata-se de sete Cadernos de Formação, dois Cadernos de Orientação, dez Cadernos de Colegiados e um Caderno do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento.

O objetivo é permitir uma melhor compreensão das relações entre direitos humanos, cidadania, Educação Popular, participação social, direito à cidade, bem como apresentar formas e ferramentas de gestão mais participativas adotadas pela atual administração. Nesse sentido, apresentamos também dez importantes conselhos desta cidade, sua composição, estrutura, funcionamento e o mais importante: como e onde participar.

Estas publicações demonstram o esforço da atual administração municipal em ampliar e qualificar, cada vez mais, o diálogo entre governo e sociedade civil para fortalecer a democracia participativa nesta cidade.

São Paulo, dezembro de 2015.  
Fernando Haddad

# Palavras do secretário

É uma grande satisfação para a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) de São Paulo entregar à população de nossa cidade estes sete Cadernos de Formação. Apesar de ser um órgão com pouco tempo de existência, muito nos orgulham as inúmeras realizações que ela conseguiu conquistar. Uma delas foi a oferta de cursos de formação e produção de subsídios teórico-práticos.

As publicações que ora entregamos são destinadas a todos(as) os(as) cidadãos(ãs) que se interessam pelos assuntos aqui tratados, e, em especial, aos conselheiros(as) municipais, que lutam pela defesa e promoção dos direitos humanos e que há anos vêm demandando cursos e materiais de formação que possam subsidiar a sua atuação.

Como os(as) leitores(as) poderão perceber, a SMDHC convidou outras secretarias de governo para também fazerem parte desta coleção, estabelecendo as devidas relações entre suas respectivas atuações e a promoção dos direitos humanos, um importante marco da Gestão Fernando Haddad. Assim, não apenas se valoriza a democracia representativa como também se impulsiona, cada vez mais, a necessária democracia participativa e, conseqüentemente, os processos de gestão e de participação social, de maneira dialógica e transparente, o que resulta numa cidade mais justa, mais plural e mais respeitosa em relação à diversidade.

Ao definirmos a estrutura desta coleção, respeitando a especificidade de cada caderno, buscamos sempre associar cada título ao tema geral dos direitos humanos, numa perspectiva interdisciplinar, intersecretarial e intersetorial. Dois cadernos, um deles intitulado *Conselhos Participativos Municipais* e o outro *Planejamento e Orçamento*, couberam à Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG). O de *Governo Aberto* está relacionado à Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF). Os outros quatro cadernos são diretamente vinculados às atividades da própria SMDHC, a saber: *Direitos Humanos e Cidadania*; *Educação Popular e Direitos Humanos*; *Participação Social e Direitos Humanos* e *Direito à Cidade*.

Estamos certos de que publicações como estas muito podem contribuir para o fortalecimento da democracia participativa, bem como para a ampliação da transparência e da promoção da justiça social e econômica, conseqüentemente, para uma cidade mais justa, sustentável e solidária.

São Paulo, dezembro de 2015.  
Eduardo Matarazzo Suplicy



# Introdução

Prezados conselheiros e prezadas conselheiras da cidade de São Paulo,

Para Paulo Freire, *patrono da Educação Brasileira*, a aprendizagem acontece ao longo da vida. É um processo contínuo e permanente, sem um momento certo para ocorrer. Ensinar e aprender exigem a consciência de que somos seres inacabados e incompletos, curiosos, que sabemos escutar, que temos abertura e aceitamos o novo, que refletimos criticamente sobre a prática e que rejeitamos toda e qualquer forma de discriminação.

A disponibilidade para o diálogo, a humildade, a generosidade e a alegria de ensinar e aprender são também características fundamentais para que haja aprendizado. Nessa direção, em 2014, a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) consultou, por meio de sua Coordenação de Participação Social, conselheiros e conselheiras a ela vinculados sobre quais seriam as principais demandas para melhorar ainda mais sua atuação junto à população. A principal delas foi a realização de cursos de formação. Além de oferecê-los em 2015, a SMDHC propôs a criação desta série de sete cadernos de formação, composta por temas que se completam.

Para concretizar a publicação, a SMDHC contou com o Instituto Paulo Freire (IPF), organização da sociedade civil de interesse público, sem fins lucrativos, que em 2016 completa 25 anos de fundação. E, na perspectiva do estímulo às relações intersecretariais presentes na Gestão Haddad, convidou a Secretaria Municipal de Relações Governamentais (SMRG) para participar com este *Caderno de Formação: Conselhos Participativos Municipais*.

Voltando um pouco na história, em março de 2013 foi lançado o Programa de Metas 2013-2016 pela Gestão Haddad, que incorporou inicialmente importantes contribuições de diversos órgãos da administração direta e indireta. Eram cem metas, que após consulta pública ampliaram-se para 123 compromissos articulados a 20 objetivos e três eixos, que foram lançados em 16 de agosto do mesmo ano.

Embora distintos, os eixos do Programa de Metas articulam-se entre si, combinando o compromisso em relação aos Direitos Sociais e Cívicos (Eixo 1) com o Desenvolvimento Econômico Sustentável com Redução de Desigualdades (Eixo 2) aliados aos objetivos e metas vinculados à Gestão Descentralizada, Participativa e Transparente (Eixo 3). Os objetivos deste último fazem referência à aproximação entre a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e o cidadão, bem como diz respeito à promoção da participação e do controle social da administração pública, além de revisitar o marco regulatório do desenvolvimento urbano de forma participativa.

Desde então, as 32 subprefeituras de São Paulo passaram a estimular ainda mais a participação social, dando origem à criação dos Conselhos Participativos Municipais (CPMs) pela Lei Municipal no 15.764/2013, regulamentada pelo Decreto-Lei no 54.156/2013.

Este caderno apresenta aos conselheiros e conselheiras, assim como à população de São Paulo, uma referência que pode contribuir para a consolidação de conceitos e práticas relacionadas aos CPMs. Seu primeiro capítulo revisita diferentes entendimentos sobre o que é e como se realiza a democracia em diferentes contextos e olhares.

O segundo capítulo apresenta um breve – mas importante – resgate histórico da participação popular e da criação de conselhos de participação, trilhando os principais acontecimentos relacionados à participação popular desde o Brasil Imperial (1822-1889) até a reabertura democrática e a construção da participação como a entendemos atualmente.

No terceiro capítulo, o leitor se aproxima da nossa cidade e identifica os novos desafios que se apresentam para o fortalecimento dos CPMs a partir da adesão do município ao Decreto no 8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Na conclusão, observa-se a participação como método de gestão transversal e permanente de políticas públicas, marco do fortalecimento da democracia participativa nos mecanismos de fiscalização e transparência na gestão de todo o município de São Paulo.

São Paulo, dezembro de 2015.  
Equipe do Instituto Paulo Freire

# 1. Democracia, sociedade civil e participação social

A participação social é um marco no desenvolvimento da democracia. Foi por meio dela que essa antiga forma de governo cresceu em muitas partes do mundo, de modo que é considerada, na atualidade, a que mais contribui para o bem-estar social. Desde a Grécia Antiga, ela tem sido perseguida com o objetivo de melhorar as relações entre os seres humanos. Jacques Rancière (2014, p. 14) aponta que para os idealistas “[...] a democracia é o governo do povo por ele mesmo e, portanto, não pode ser trazida de fora pela força das armas”. Essa argumentação é facilmente encontrada nas explicações da população. Se sairmos às ruas e perguntarmos para qualquer cidadão brasileiro, ele, muito provavelmente, irá conceituá-la como “governo do povo, para o povo”.

A filósofa Marilena Chauí (2004) indica que as formações totalitárias criticaram a democracia liberal como sendo a responsável pela desordem e o caos socioeconômico durante a primeira metade do século XX. Por outro lado, a autora também diz que, ao lutar contra os totalitarismos, alguns Estados capitalistas, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, defenderam-na como resposta contra a opressão e caminho para o fortalecimento da liberdade.

Voltemos então à Grécia Antiga para conhecer melhor o seu conceito. Aristóteles, que viveu entre 385 e 322 a.C., ao explicar a distinção entre regimes políticos e formas de governo, diz que os primeiros são aqueles que separam quem governa dos governados e podem ser de três tipos distintos: monarquia (poder de um sobre todos), aristocracia (poder de alguns sobre todos) e democracia (poder de todos). As formas de governo, segundo o filósofo grego, referem-se à finalidade com que os governantes governam. Aristóteles afirma que é necessário ser justo e pensar no bem comum, no interesse geral, para ser um bom governante. E isso pode ser feito nas três formas de regime político. As formas de governo podem ser classificadas de seis maneiras diferentes, três que seguem o princípio de pensar no bem comum e três que são deturpações destas últimas. Vejamos:

	Forma de governo ideal	Forma de governo deturpada
Governo de um só	Realeza	Tiranía
Governo de alguns	Aristocracia	Oligarquia
Governo de todos	Democracia	Despotismo

Quadro 1: formas de governo, segundo Aristóteles.

## O que é sociedade civil

De acordo com Virgínia Fontes (2009), estudiosa do termo, a categoria “sociedade civil” nasce com o mundo burguês, vinculado ao conceito de Estado. Segundo a autora, Antonio Gramsci, no século XX, criticou e reformulou o conceito. A autora também afirma que o conceito e as entidades da sociedade civil, atualmente, fazem parte de intensas lutas sociais. Conforme Fontes indica, existe uma abordagem e prática de cunho liberal e outra crítica.

O pensamento liberal afirma que para existir uma sociedade pacificada é necessário um pacto (ou contrato) social e que isso implica o surgimento simultâneo de duas categorias: a sociedade política e a sociedade civil. A primeira é constituída por instituições de um poder soberano (os órgãos do Estado), ao passo que a segunda é a base da vida social. Essa separação entre “sociedades” vislumbra uma cisão insuperável entre Estado e sociedade. Fontes afirma que “a sociedade seria ‘natural’, enquanto pacto seria uma convenção a ser administrada”. Portanto, a sociedade civil é o local da vida privada, enquanto a sociedade política é a responsável por cuidar de todos os “imperativos

As deturpações são aquelas que não se fundamentam na preocupação com o bem comum, no ato de governar. Aristóteles acredita que a coexistência política é o maior bem de um agrupamento de pessoas. E que é impossível viver sozinho, já que os seres humanos são gregários, quer dizer, só sabem viver juntos. Para ele, os melhores governantes são aqueles denominados “homens virtuosos”, pois garantem que o poder virá de todos os cidadãos.

Quando fala do regime político “democracia”, que é o que nos interessa aqui, Aristóteles afirma que a decisão dos cidadãos é soberana. Entretanto, a liberdade não significa viver como bem entender, ao contrário: se todo cidadão resolver fazer isso, transformará a vida na cidade-Estado numa grande tirania. Para o grego, viver como bem entender torna a democracia algo individualista, uma briga de egos, contrária ao bem comum.

O conceito de democracia sofreu algumas modificações na modernidade. Vários autores debruçaram-se sobre o tema, mas podemos identificar em Alexis de Tocqueville (1805-1859), historiador francês, um estudo moderno sobre sua definição, quando ele retrata sua experiência nos Estados Unidos. Para o francês, a democracia define-se pela igualdade de condições e engloba três processos: igualdade de direitos individuais (direitos políticos e direitos civis), que é inseparável das liberdades públicas conferidas a todos

os membros da sociedade; mobilidade social, isto é, a possibilidade de galgar posições sociais elevadas; e garantia de representação igualitária das relações sociais.

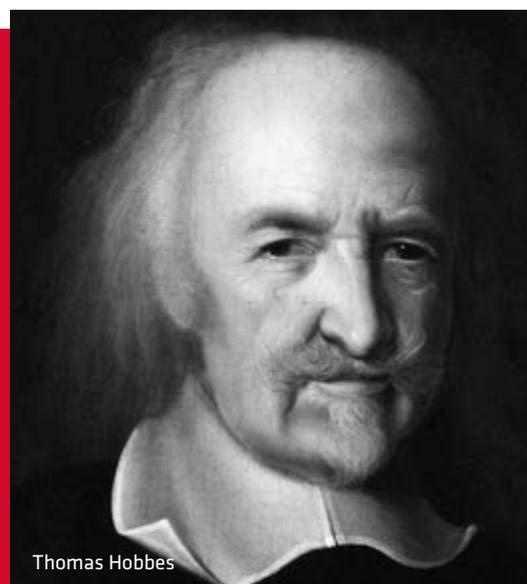
Atualmente, o conceito de democracia pode ser definido pela garantia, por lei, de direitos fundamentais. Essa proteção jurídica garante a liberdade religiosa, de expressão e de ingresso na vida política, cultural e econômica da sociedade. Ao analisar um país democrático, vemos que ele tem uma constituição construída por representantes daquela sociedade. A constituição estabelece as normas a serem seguidas e explícita, quando necessário, como se dá a representação, como esta deve atuar e, também, os direitos e deveres de todos os cidadãos.

É interessante perceber que toda essa explicação tem como pressuposto um Estado democrático. É por meio do Estado que a democracia se apresenta mais ou menos forte. Mesmo assim, o Estado não responde sozinho por esse fortalecimento; é necessário ter uma sociedade civil organizada.

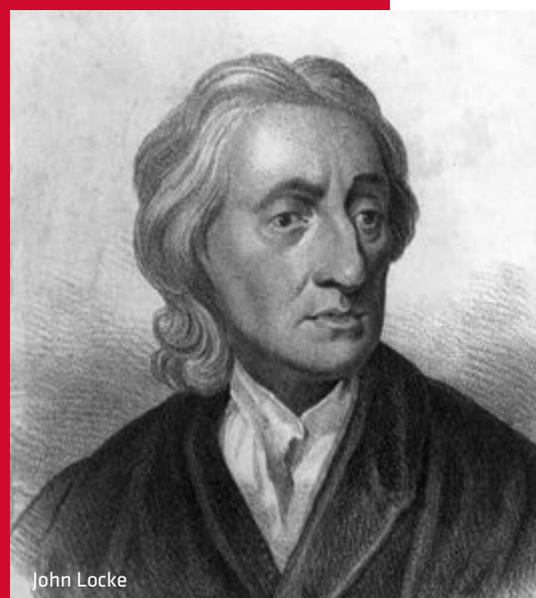
distintos” – a vida, a segurança, a propriedade, a ordem, a defesa externa etc. Em sua derivação mais problemática, o pacto não pode ser rompido, sob o risco imediato de retorno a barbárie, mesmo sendo um resultado da ação humana.

Segundo alguns pensadores liberais, como Thomas Hobbes, a sociedade civil subordina-se ao Estado, que detém todos os poderes: ele defende um Estado absolutista. Já para John Locke, o importante é a defesa da propriedade privada, o que exige do Estado a aceitação das reivindicações dos proprietários. Segundo ele, todos os homens integram a sociedade civil, mas somente os proprietários podem manifestar-se plenamente. Os principais pensadores políticos liberais subsequentes ocuparam-se sobretudo do aperfeiçoamento das instituições governamentais, para melhor assegurar as necessidades e/ou exigências dos proprietários. Fontes comenta que essa descrição espelha a sociedade burguesa, na qual a competição entre indivíduos expressa-se na sociedade civil. E o Estado, detentor da violência legítima, paira acima da sociedade, assumindo um duplo aspecto. O Estado, por estar distante dos interesses singulares, é o garantidor do interesse de todos. E ainda assegura os interesses privados da sociedade civil.

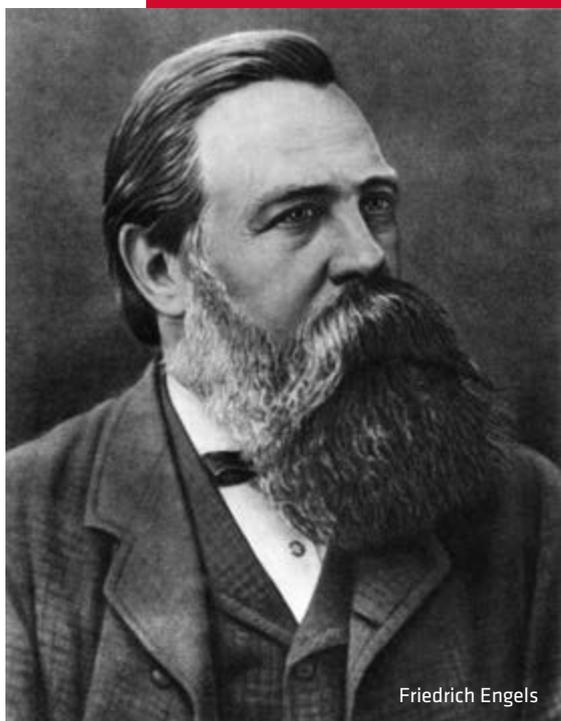
Karl Marx e Friedrich Engels, no século XIX, submeteram o conceito liberal de sociedade civil à crítica. Demonstraram as razões históricas do surgimento do Estado e, ao



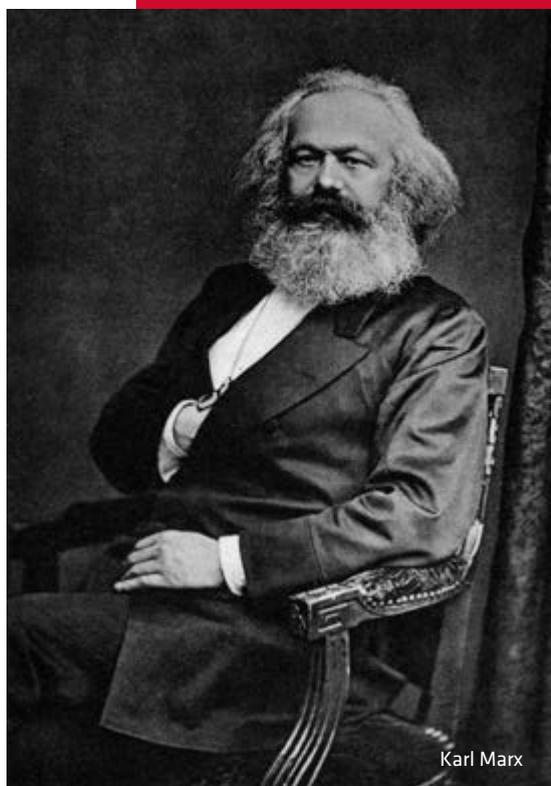
Thomas Hobbes



John Locke



Friedrich Engels



Karl Marx

estudarem o Estado capitalista, desmantelaram a noção de “pacto” ou contrato social. Eles apontaram que a sociedade política corresponde à necessidade de uma determinada classe social, a classe dominante, que é representada pelo Estado, o qual assegura a reprodução de sua dominação. “O Estado é a forma pela qual os diversos interesses das diferentes classes dominantes que historicamente existiram encontram uma forma de unificação interna e se impõem – pelo uso da violência, mas também do convencimento, por meio da ideologia – sobre todo o conjunto social” (FONTES, 2014).

Para Marx e Engels, não existe separação entre Estado e sociedade; ao contrário, o Estado é o resultado da relação entre as classes sociais e, por isso, encontra sua razão de ser nessa relação. Mesmo assim, aparentemente, o Estado parece estar separado do resto da sociedade e isso acontece, segundo eles, para legitimar e reforçar a dominação de classe, mediante a ideologia. Fontes (idem) acrescenta: “supor um Estado com lógica própria, distinta daquela que permeia a vida social, permite justificar a perpetuação dessa mesma forma de organização da vida social”. Com esse raciocínio, tem-se que o pensamento liberal compreende o Estado burguês capitalista como uma forma de contrapor-se às formas de Estado anteriores, creditando como “natureza humana” as características necessárias para construir a sociedade capitalista. De acordo com Marx e Engels, os pensadores contratualistas escondiam a existência de relações sociais de exploração entre as novas classes sociais e idealizavam o Estado como autônomo, desconsiderando o processo histórico tanto no passado como no futuro. Após essa crítica radical, Marx e Engels abandonaram o conceito de sociedade civil, relegando-o ao passado liberal.

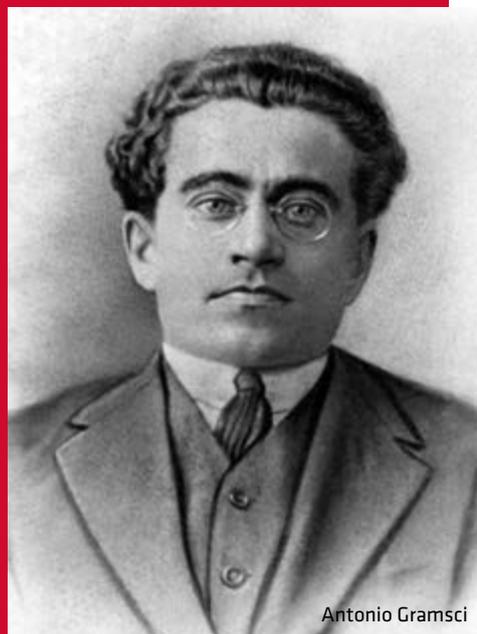
Antonio Gramsci (1891-1937), entretanto, trabalhou o conceito de sociedade civil baseando-se diretamente nas críticas lançadas por Marx e Engels. Fontes (2014) aponta que, para Gramsci, esse conceito “é inseparável da noção de totalidade, isto é, da luta entre as classes sociais, e integra sua

mais densa reflexão sobre o Estado ampliado”. O italiano buscou compreender a organização das vontades coletivas e sua aceitação à dominação por meio do Estado capitalista. Isso ocorre, especialmente, a partir do momento em que as conquistas democráticas que vieram das lutas populares foram incorporadas pelo Estado.

Em Gramsci, não existe oposição entre sociedade civil e sociedade política (o Estado). Ele afirma que a sociedade civil “é duplo espaço de luta de classes: expressa contradições e ajustes entre frações da classe dominante e, ao mesmo tempo, nela se organizam também as lutas entre as classes” (FONTES, 2014). O Estado, como instituição política da classe dominante, precisa agir de forma inteligente para que as classes subordinadas aceitem, tranquilamente, sua hegemonia. Gramsci diz que os aparelhos

privados de hegemonia (ou de contra-hegemonia) são organizações nas quais se elaboram e moldam vontades e com base nas quais as formas de dominação (ou de luta contra ela) se irradiam para dentro e para fora do Estado. Aí aparece o convencimento não apenas de maneira estática, mas como processo. Essa combinação entre convencimento e coerção do Estado faz com que a sociedade civil se apresente como um momento da contra-hegemonia necessária para garantir que a democracia se consolide.

A sociedade civil tem como principal ação organizar a população para que ela participe ativamente das decisões que envolvem sua realidade. E, ainda, reivindique cada vez mais sua própria participação. Tal ação desenvolve-se muito mais educativamente dentro da própria sociedade civil organizada.



Antonio Gramsci



Mais de 300 mil pessoas participaram do comício pelas "Diretas Já" na Praça da Sé, em 1984. (crédito: Arquivo Público do Estado de São Paulo).

Chauí (2004) lembra que a democracia deixou de ser encarada como forma de vida social e tornou-se um tipo de governo, “um instrumento ideológico para esconder o que ela é, em nome do que ‘vale’” (p. 403). E a autora continua:

Embora liberalismo e Estado de Bem-Estar Social (ou social-democracia) sejam diferentes quanto à questão dos direitos – o primeiro limita os direitos à cidadania política definida pela classe dominante, o segundo amplia a cidadania política e acolhe a ideia de direitos sociais – no que tange à democracia são semelhantes (idem, ibidem).

Ambos definem a democracia como “regime da lei e da ordem para a garantia das liberdades individuais”. Há também duas explicações diferentes de Estado: para o liberalismo, o Estado é mínimo; para a social-democracia, o Estado está mais presente. Mesmo assim, o Estado tem papel a ser desenvolvido para a construção da democracia. Podemos entender que Chauí mostra a democracia como um regime político eficaz, baseado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos, cuja manifestação se faz no processo eleitoral, na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para problemas sociais.

Contudo, o Estado necessita de legitimidade, não obstante a estrutura de sua organização. Assim, é necessário sempre ter em mente a consulta aos diversos segmentos da sociedade civil. Isso se faz com a expansão da participação social, que é construída dentro da própria de-



"Marcha da Família com Deus Pela Liberdade". (Foto: Reprodução. Disponível em: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/260429-10>>).

mocracia, criando-se maneiras de viabilizar essa participação. Para compreender melhor onde queremos chegar, temos de conhecer dois tipos de democracia: a democracia representativa e a democracia participativa.

### **1.1 Democracia representativa**

Democracia representativa ou democracia indireta é a forma de governo em que a população elege representantes para defender, gerir, estabelecer e executar seus interesses. Para que isso ocorra, é necessário o voto direto em eleições, momento em que os cidadãos escolhem seus representantes dentre os candidatos aos cargos eletivos.

Os países com democracia representativa, que são a grande maioria no mundo, têm como principal característica a impossibilidade de concentração do poder. Isso porque se adota sua separação em três partes: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário. O Executivo é o responsável por gerir o Estado e cuidar da execução de ações e leis que visam o interesse público. O Legislativo é o responsável por criar essas leis. E o Judiciário é responsável por fazer cumprir as leis em vigor. A democracia representativa encaixa-se em vários regimes políticos, como monarquia, parlamentarismo e presidencialismo.

### **1.2 Democracia participativa**

A democracia participativa é aquela que possibilita a intervenção direta dos cidadãos nas tomadas de decisão e de controle do Estado em seu exercício de poder. Tal democracia também permite à população acesso direto aos seus representantes, mediante mecanismos como plebiscitos, referendos, audiências públicas e canais de escuta desenvolvidos por órgãos do Estado. Dessa forma, o cidadão tem como reivindicar seus interesses e cobrar posicionamentos dos representantes. Esse é um tipo de regime que pretende a existência efetiva de controle pela sociedade civil sobre a administração pública.

É considerada um modelo ideal de poder político exercido pela população. Pressupõe um debate público entre cidadãos livres – plurais, mas em condições iguais de participação – e preza a autonomia destes em decidir sobre as regras da sociedade. É possível afirmar que a democracia participativa se origina da democracia representativa, dentro da qual vai criando formas de participação direta (conselhos, consultas públicas, plebiscitos, referendos etc.). Um dos objetivos da democracia participativa é que a diversidade seja representada de maneira mais efetiva, isto é, deve-se ouvir todos os tipos de grupos sociais e desenvolver ações para atender às suas necessidades mais igualmente.



### 1.3 Participação social e criação dos conselhos

Os conselhos, principalmente aqueles de participação direta, são um dos instrumentos de fortalecimento da democracia participativa, e têm uma trajetória própria que demonstra sua importância na história da democracia. O surgimento de conselhos de trabalhadores que deliberavam sobre os rumos da política nos remete ao início do século XX na Europa. Foi quando a participação social iniciou seu processo de aprimoramento prático e teórico, transformando a relação entre Estado e sociedade civil.

Durante o processo de construção da social-democracia alemã, por exemplo, os conselhos dos trabalhadores tornaram-se uma forma de participação para garantia da democracia interna. Quando conseguiram atuar mais ativamente nas atividades governamentais, esses conselhos passaram a ser instrumentos de participação da população nas decisões desses governos. Vimos isso acontecer também no processo de redemocratização brasileira, nos anos 1980. Desde então, várias gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) instituíram formas de democracia direta por meio de conselhos consultivos ou deliberativos, como o Orçamento Participativo (OP). Mas essa história será mais bem contada nos próximos capítulos deste caderno.

## Conselhos operários

Também conhecidos como “soviets”, os conselhos operários foram colegiados deliberativos. Eram constituídos por trabalhadores, principalmente operários, que decidiam a regulamentação e organização da produção de uma determinada indústria ou território. Surgiram pela primeira vez na Revolução Russa de 1905, embora a Comuna de Paris, em 1871, já tivesse esboços desses conselhos. Em 1917, com a Revolução de Outubro, os soviets transformaram-se no símbolo de organização de trabalhadores.



I Congresso da Associação Internacional dos Trabalhadores em 28 de Setembro de 1864.  
(crédito: Wikimedia Commons) Acesso em: 30 out. 2015.

É importante definir o significado de participação social. Vale dizer, primeiramente, que ela sempre vem com um governo democrático. Mesmo assim, faz-se necessário desenvolvê-la de maneira dialógica e educativa, como veremos adiante. Ela é tanto um meio para chegar-se à mobilização quanto finalidade, para melhor e maior inclusão nas questões significativas para o desenvolvimento da democracia. Por isso, ao falarmos em participação social, temos de considerar que esta é tanto pressuposto quanto resultado de um processo muito grande de mobilização social.

A participação social deve ser considerada como um valor democrático em si. Homens e mulheres que constroem uma ordem social, colocam-se juntamente em movimento e criam uma sociedade mais justa e igualitária são os motores de uma democracia mais ativa e qualificada. É preciso salientar que a população tem de se movimentar na aprendizagem dessa participação,

pois só assim se supera o fatalismo e se percebe a diferença e a deliberação de conflitos como fundamentais para a construção da sociedade. O principal intuito da busca pela participação social é transformá-la em algo essencial e rotineiro na vida dos cidadãos.

No período de reabertura democrática, constituiu-se um grupo de forças político-culturais que guardava relação direta com a economia. Esse grupo era constituído por intelectuais orgânicos, membros das classes mais baixas, personalidades da cultura e ativistas políticos, entre outros. Podemos dizer que eles foram considerados membros do campo democrático e popular e seu principal objetivo era “a luta pelo aprofundamento da democracia substantiva e pela constituição de um projeto alternativo de sociedade” (PALUDO, 2001, p. 18; grifo nosso).

No ano de 2014, foi instituída no Brasil a Política Nacional de Participação Social (PNPS), que teve por objetivo ampliar a participação social por meio de um conjunto de conceitos e diretrizes a fim de possibilitar o diálogo, a aprendizagem e o compartilhamento de decisões entre governo federal e sociedade civil. O jurista Dalmo de Abreu Dallari (2014), ao explicar a implementação da PNPS, que cria o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), afirma que esse “é um passo importante, altamente positivo, no sentido de ampliar as práticas de democracia participativa na sociedade brasileira”. Dallari lembra que tal política contribui para a efetivação do que está escrito no artigo 1º da Constituição Federal: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (apud DALLARI, 2014).

O jurista também afirma que, ao longo da história, “pela impossibilidade prática de obter a participação direta e imediata do povo em grande número de decisões de seu governo, acabou prevalecendo a democracia representativa, na qual a vontade popular deveria ser manifestada por meio de representantes eleitos” (idem, ibidem). Segundo ele, aconteceu uma importante evolução, ao se criarem novos instrumentos de participação social nas decisões governamentais.

Com isso, podemos agora nos aprofundar na trajetória de construção dos conselhos, principalmente no Brasil. Veremos que a construção democrática brasileira tem pelo menos cem anos de história, com avanços e retrocessos.



## PARTICIPAÇÃO SOCIAL

## 2. A história da participação social e da criação de conselhos de participação

Para Moacir Gadotti (1997), é necessário preocupar-se com o fato de a autonomia (no caso da escola) ser algo conquistado e estabelecido. Ele afirma que, numa época em que o pluralismo político aparece como valor universal, devemos preocupar-nos com a emergência do poder local e ajudar na construção coesa para que a autonomia de todo cidadão também se coloque como um dos principais pontos do desenvolvimento da aprendizagem.

Podemos dizer que a autonomia da sociedade civil também está em questão quando se fala de participação direta na democracia. Nesse sentido, é necessário aprender a lidar com as decisões coletivas a serem tomadas e também aprender a buscar consensos. Mesmo assim, vale lembrar que, no Brasil, existem poucos órgãos em que a sociedade civil possa agir diretamente sobre as ações governamentais. Em todos os âmbitos dos governos, existem conselhos com características diferentes. Os conselhos podem ser classificados em:

- **consultivo:** é ouvido pelos governantes, que podem agir ou não de acordo com o que o conselho indica;
- **deliberativo:** age em conjunto com os governantes. Na maioria das vezes, esse tipo de conselho tem uma divisão de representações para garantir a participação da sociedade civil e de membros do governo;
- **participativo:** exerce o controle social no planejamento governamental ao fiscalizar ações e gastos públicos e sugerir ações e políticas públicas. Dependendo da cidade, do estado ou do órgão, existem eleições para participar.

Se voltarmos no tempo, veremos que, no Brasil, há muito tempo existem conselhos organizados para fiscalizar ou colaborar com os governos.

### 2.1 Conselho no período imperial (1822-1889)

Conhecido como Conselho de Estado, era um tipo de colegiado que ajudou na elaboração da Carta de 1824. Era um órgão consultivo do imperador, ajudando-o a exercer o poder moderador do Estado. Havia dez conselheiros, membros da elite econômica e da nobreza, com cargos vitalícios. O Conselho de Estado deu opiniões sobre declarações de guerra, negociações com países

estrangeiros, nomeações de senadores, suspensão de juizes, serviços públicos, bem como sobre a convocação e dissolução da Câmara dos Deputados. Foi extinto durante a Regência pelo Ato Adicional de 1834 e voltou em 1841, no período de Dom Pedro II. Mesmo não possuindo competência para legislar, “o conselho tinha poder para anular e modificar a legislação produzida pelas Assembleias Provinciais e chegou a redigir projetos de leis nacionais sobre diversas matérias, encaminhadas posteriormente à Assembleia Geral do Império (Senado e Câmara dos Deputados)” (MATA-MACHADO, 2013, p. 4). Ele existiu até a Proclamação da República, em 1889.



## Poder moderador

“Nos termos da Constituição, o poder moderador era delegado privativamente ao monarca, situava-se acima dos outros três poderes de Estado e era tido como a chave de toda a organização política” (MATA-MACHADO, 2013, p. 3).

## 2.2 Conselhos setoriais no Estado Novo (1937-1945)

O Estado Novo foi o período em que Getúlio Vargas, apoiado por militares e pela classe média, governou por meio de uma ditadura civil em decorrência da alegação de um suposto plano contra a democracia recém-instaurada e aproveitando-se do momento de instabilidade política no país. Seu governo, não obstante seu caráter repressivo, apresentou pontos positivos, entre os quais vale destacar o avanço do país rumo à modernização, com investimentos diretos e indiretos, principalmente na infraestrutura (estradas, ferrovias, portos, aeroportos, entre outros). Vargas, ademais, promoveu a construção de órgãos colegiados de natureza econômica (MATA-MACHADO, 2013): Conselho Nacional do Café (1931), Conselho Federal de Comércio Exterior (1934), Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), Conselho Nacional do Petróleo (1938), Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (1939) e Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944).

Segundo Mata-Machado (2013), esses órgãos foram criados durante o período de centralização do poder no governo federal, que se caracterizou pela transição entre um modelo econômico agroexportador e outro de caráter urbano-industrial. Ele lembra que a Constituição 1937 criou o Conselho da Economia Nacional, que, no entanto, não chegou a funcionar. Todos os conselhos setoriais criados eram de caráter consultivo, e o peso político dava-se nos conchavos entre governo e classes produtoras, sobretudo o empresariado industrial. O autor lembra que:

[...] os conselhos criados no Estado Novo cumpriram outras funções, entre elas a de cooptação, particularmente da elite agroindustrial de São Paulo, que se opusera à Revolução de 1930 (esse é o caso do Conselho Nacional do Café); de articulação política, com a finalidade de incorporar o empresariado no planejamento e modernização da economia (caso do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial); e técnico-executiva, já que alguns conselhos funcionaram como estruturas paralelas que, ao contrário da administração tradicional, davam maior agilidade ao fomento de setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do país. Esse é o caso dos conselhos de petróleo e de águas e energia, que mais tarde acabaram por transformar-se em empresas estatais (Petrobras e Eletrobras) (MATA-MACHADO, 2013, p. 5-6).

## 2.3 Conselhos no período democrático (1945-1964)

Juscelino Kubitschek deu continuidade a criação de conselhos voltados para o desenvolvimento econômico. Nesse período, destaca-se a criação do Conselho de Desenvolvimento. Era um colegiado composto exclusivamente por membros do governo, diretamente subordinado ao presidente de República. Esse conselho tinha por principal objetivo garantir a execução do plano econômico geral, o Plano de Metas. O presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) exercia a função de secretário-geral do conselho, que operava por meio de grupos executivos (das indústrias automobilística, de mecânica pesada, de bens de capital e de construção naval). Cada grupo tinha autonomia para aprovar projetos do setor privado, com recursos sacados de fundos criados pelo BNDE. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) foi criado em 1951, e o Conselho Nacional de Cultura, em 1961. Esses dois conselhos foram criados como consultivos, mesmo assim podem deliberar sobre auxílios a projetos formulados por cientistas e artistas.

### Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)

Uma curiosidade sobre o CNPq é que ele nasce com o nome de Conselho Nacional de Pesquisa, com o intuito de embarcar nas investigações sobre energia nuclear. Mata-Machado afirma que o CNPq sempre funcionou como uma agência de fomento da pesquisa básica e aplicada, concedendo bolsas de pesquisa e de aperfeiçoamento.



Em 1974, já com o nome atual, transformou-se numa fundação, hoje vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia. Embora tenha o nome de “conselho”, desde o início o CNPq possui estrutura de órgão público autárquico, incluindo presidência, vice-presidência, divisões técnico-científica, administrativa e consultoria jurídica, sendo o nível decisório composto por comissões de assessoramento e pelo Conselho Deliberativo, que é a instância superior. Desde a origem o Conselho Deliberativo é composto por membros do governo ligados a vários ministérios, ao Estado-Maior das Forças Armadas e por cientistas e técnicos pertencentes às universidades e a outras instituições científicas (MATA-MACHADO, 2013, p. 7).

O Conselho Nacional de Cultura foi criado em fevereiro de 1961, subordinado à Presidência da República. Jânio Quadros, então presidente, nomeou como membros desse conselho pessoas de grande expressão na cultura brasileira, como Oscar Niemeyer, Sérgio Buarque de Holanda, Otto Maria Carpeaux, Nelson Rodrigues, Cacilda Becker, entre outros. Com a renúncia do presidente, o conselho foi vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) e passou a ter como integrantes membros do próprio governo, mas foi desativado depois do Golpe Militar, em 1964. Em 1966, surgiu o Conselho Federal de Cultura, que procurou manter a política cultural. Ao longo de 20 anos de existência, esse conselho deu lugar, gradativamente, a órgãos governamentais vinculados às questões culturais, inclusive ao próprio Ministério da Cultura, criado em 1985.

## 2.4 Conselhos durante a Ditadura Militar (1964-1985)

Esse período foi marcado por conselhos voltados à segurança nacional e censura, sendo utilizados como escudo de um governo militar que queria aparentar decisões coletivas. Foi reforçado o Conselho de Segurança Nacional, criado em 1937, representando o período mais sombrio da ditadura (1968-1977). Além disso, foi instituído o Conselho Superior de Censura (por uma lei de 1968, mas só efetivado em 1977), como representação do período de transição lenta, gradual e segura para a democracia (1977-1985). Este último serviu como local de recurso de vários artistas para a censura prévia que sofriam.

A partir de 1970, iniciou-se uma grande crise na social-democracia, principalmente na Europa. Essa crise manifestou-se por meio de inflação, déficit público e redução da capacidade do Estado em fazer investimentos. Na política, a credibilidade das instituições democráticas também entrou em crise. Os partidos políticos europeus foram descartando bandeiras históricas e colocando-se a favor da diminuição da inserção do Estado.

No Brasil, a Ditadura Militar entrou em crise aguda, pois encobria sua forte repressão aos opositores com uma fachada de democracia, utilizando por exemplo a alternância de poder entre os generais e a disputa eleitoral, que acontecia somente entre dois partidos. Economicamente falando, a crise interna brasileira elevou os juros da dívida externa e fez os preços dos produtos aumentarem e os salários diminuírem. Tudo isso, combinado com a resistência popular crescente, minou o governo militar e abriu o momento de redemocratização com manifestações nas ruas, greves e organização da população pedindo eleições diretas, entre outras coisas.



A "Operação Popeye", deflagrada pelo general Olímpio Mourão Filho, desencadeou o golpe contra João Goulart.  
Disponível em: <[memoriasdaditadura.org.br/linha-do-tempo/operacao-popeye/](http://memoriasdaditadura.org.br/linha-do-tempo/operacao-popeye/)>

Reinscreve-se, nesse momento, “uma perspectiva crítica ao projeto de modernidade que procurou mostrar a natureza, as motivações para a emergência, a importância e os limites para a democratização das sociedades por parte dos chamados novos movimentos sociais” (PALUDO, 2001, p. 19), fundamentada, como dito anteriormente, pelos membros do campo democrático e popular.

## 2.5 A reabertura democrática e a construção da participação social efetiva

O campo democrático e popular organizou-se para a defesa de uma democracia substantiva que transformasse o projeto de modernidade brasileiro em ações concretas. Os movimentos sociais, partidos e organizações que estão nesse campo compreendem a democracia como algo social. Para eles, a sociedade deve ser democrática, transformando todas as instituições – família, escola, clubes, espaços de produção – em espaços de luta e aprendizagem de direitos, sendo dialógica na solução de conflitos.

Paulo Freire (1992) afirma que a luta por direitos é uma categoria histórica e social. Mesmo assim, ela não nega a possibilidade de acordos entre personagens antagônicos desse conflito. Para ele, existem momentos em que a sobrevivência da sociedade como um todo coloca a necessidade de entendimento. Dito isso, vimos que, nesse momento específico de reabertura democrática, o que mais se destacou foram as lutas permanentes para a instituição de direitos a todos.

A Constituição Federal de 1988 marcou o auge do processo de transição para a democracia. E, como indicado por Dallari (2014), a participação direta da população foi instaurada a fim de ajudar na construção da nova sociedade. Essa Constituição foi marcada pela luta do campo democrático e popular por meio dos movimentos sociais, que assumiram bandeiras de luta abandonadas pelos partidos políticos no período anterior. Nesse campo, também surgiram dois grandes articuladores de todos os movimentos existentes no Brasil: o PT e a Central Única dos Trabalhadores (CUT).



Manifestação do movimento civil "Diretas Já", em 1984. Disponível em: <<http://memoriasdaditadura.org.br/linha-do-tempo/diretas-ja/>>

Simultaneamente, a política neoliberal cresceu pelo mundo e apareceram as Organizações Não Governamentais (ONGs), que passaram a cumprir muitas vezes o papel do Estado, principalmente no que se refere às ações socioculturais. Dessa forma, essas instituições e movimentos sociais colocaram-se na esfera pública, intervindo diretamente na vida das pessoas. Com o seu crescimento, percebemos que “só têm validade efetiva as normas que resultam do debate público e deliberativo entre os atores sociais que são potencialmente afetados” (MATA-MACHADO, 2013, p. 11).

Nesse contexto, tornou-se imprescindível a criação de conselhos de políticas públicas com inspiração nos princípios da democracia participativa. Esses conselhos têm dois objetivos principais para garantir a participação social: solucionar problemas específicos, por meio da cooperação entre Estado e agentes sociais especializados, interessados e afetados por políticas setoriais; e exigir que o Estado garanta plenamente aos cidadãos seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

De 1989 a 1993, Luiza Erundina foi prefeita da cidade de São Paulo. Sua gestão aprofundou bastante a participação democrática da população em várias áreas. As principais ações foram na educação, com Paulo Freire e, depois, Mario Sergio Cortella como secretários. Avanços também foram observados na habitação e nos projetos de interesse social, incentivando inúmeras experiências de autogestão, que proporcionaram certa organização política dos envolvidos, mediante mobilizações para reivindicação de demandas.



Inauguração do mutirão São Francisco VIII, em São Mateus (zona leste) em 1993.

Disponível em: <<http://cidadeaberta.org.br/nos-tempos-do-governo-luiza-erundina/>>



Inauguração do mutirão São Francisco VIII, em São Mateus (zona leste) em 1993.  
Disponível em: <<http://cidadeaberta.org.br/nos-tempos-do-governo-luiza-erundina/>>

A gestão de Luiza Erundina (1989-92) certamente foi um marco para São Paulo e para a política brasileira. Pela primeira vez, um governo de esquerda assumiu o poder no coração do capitalismo brasileiro, e ainda por cima sob a chefia de uma mulher, nordestina e tudo o mais que podia escandalizar a tradicional elite paulista. Para os donos do poder era um acinte, uma humilhação ver os seus candidatos derrotados pelas forças emergentes da esquerda democrática. [...] Era a grande oportunidade de sair da teoria para a prática, e de demonstrar a superioridade da gestão popular sobre a elitista do sr. Jânio Quadros e similares.

Naturalmente, não era nada fácil passar de estilingue para vidraça, sob o cerco do Tribunal de Contas e da grande imprensa, que não poupava espaço para repercutir as indagações das grandes empreiteiras, das empresas de coleta de lixo, de ônibus e de toda a vasta gama de interesses que seria abalada pela nova gestão da Prefeitura de São Paulo. Principalmente com a ilusão de que bastava ter o governo na mão para, num piscar de olhos, resolver os agudos problemas sociais que se avolumaram na cidade ao longo de inúmeros governos conservadores (MANTEGA, 1996, p. 56).

Para Lucio Kowarick e André Singer (1993), o PT estava preparado para ser oposição, não para ser governo. Nesse sentido, os primeiros meses de trabalho foram tempos de “princípios”, segundo os autores, que se traduziram em assembleias enormes, intermináveis e cheias de muita conversa e pouca ação. A construção dos conselhos populares, que davam mais voz e valorizavam os saberes da população, demonstraram as prioridades sociais e políticas do governo de Erundina.

Esses conselhos populares basearam-se nos conselhos de saúde existentes até então, cuja tradição e organização era bastante conhecida pela prefeita e pelo PT.

Tratava-se de fomentar um poder não só popular mas paralelo e alternativo, apoiado nas iniciativas dos movimentos sociais. Daí o esforço da administração em incentivar o surgimento de núcleos semelhantes, entre outros, de problemas ligados à habitação e educação (KOWARICK & SINGER, 1993, p. 204).

Não era uma descentralização administrativa apenas; para o governo Erundina, era uma concepção de democracia direta, que se baseou na participação da população por meio de audiências e plenárias populares e mediante discussão com os movimentos sociais acerca do orçamento da cidade.

Com o tempo, o modelo de participação direta mostrou certa dificuldade de concretização, já que os problemas eram enormes. Tal modelo foi substituído por outro, de negociação de conflitos e interesses, que dava mais ênfase à autoridade do poder executivo. Kowarick e Singer (1993, p. 205) explicam que a gestão escutou os interesses dos movimentos organizados, do partido e elegeu prioridades em nome de toda a população. Os autores apontam ainda que “a participação popular exaltada no processo de democracia direta deixava de ser o princípio organizador da gestão da cidade. Muda não só a concepção de democracia, mas o próprio estilo de governo” (idem, *ibidem*), sem deixar de ser democrático e participativo.

A participação desenvolvida após o primeiro ano e meio do governo Erundina deu-se na prática de negociação envolvendo patrões e empregados, no primeiro momento. A administração petista acreditava que a participação direta era uma complementação importante ao funcionamento da democracia representativa, de modo que se voltou para a criação de câmaras de negociação entre grupos sociais em conflito. De acordo com Kowarick e Singer (*idem*), a gestão de Erundina procurou atuar como mediadora de conflitos, buscando soluções que contemplassem todos os lados.

Congregando a representação de empresários, sindicatos de trabalhadores, movimentos sociais e populares, a chamada sociedade civil e órgãos técnicos, destacam-se entre os fóruns de negociação aqueles relativos:

- às tarifas de coleta de lixo e de ônibus;
- à revisão da Planta Genérica de Valores;
- à localização do comércio ambulante;
- ao Plano Diretor da Cidade.

Tais instâncias podem ser consideradas uma forma mais organizada de participação, vinculadas à necessidade de estabelecer negociações com todos os membros da sociedade envolvidos nos problemas em pauta. Todos os desafios enfrentados pelo primeiro governo de esquerda em São Paulo foram de vital importância para várias redefinições programáticas, tanto para partidos do mesmo espectro ideológico quanto para a democracia brasileira, que ainda estava engatinhando. O que se pode chamar de republicanismo democrático, desenvolvido pela prefeita Luiza Erundina, foi, sem dúvida, a primeira experiência de democracia direta na cidade e no país. Foi uma experiência rica em cuidar da coisa pública como construção de uma sociedade democrática, participativa e responsável.

Por tudo isso, podemos concluir que antes de a abertura democrática consolidar-se, no início da década de 1990, os conselhos serviram a diferentes regimes políticos, exercendo papel de legitimação de poder, cooptação, articulação, fomento a estratégias, assessoria especializada, repressão e censura. Nenhum deles teve efetivamente a participação da maioria da população na defesa de seus próprios interesses. Com o fim da Ditadura Militar, os conselhos passaram a ter papel fundamental na construção da democracia. Como Maria da Glória Gohn (2000) informa, no Brasil, a partir de 1990, surgiram inúmeras organizações, fundações, associações e movimentos que foram criados para promover o desenvolvimento econômico local, impedir a degradação ambiental, mas, principalmente, para defender os direitos civis e atuar em áreas que o Estado não estava presente.

As entidades e organizações da sociedade civil especializaram-se em trabalhar com grupos específicos – idosos, mulheres, índios, negros, crianças, sem-teto, entre outros – e defender seus direitos, aprofundando-se em cada um desses núcleos de “esquecidos”. Assim, a sociedade civil transformou-se na maior defensora da construção de conselhos participativos, para que possam dar abertura ao debate e à defesa de direitos.

Gohn acrescenta que “essas categorias sociais, até então esquecidas, isoladas e desconsideradas, passaram a exercitar o que a sociedade conquistou: o direito a ter direitos” (2000, p. 21). Esses segmentos sociais organizaram-se a partir dos anos 1980, baseados em movimentos e organizações de luta por direitos. Desde então foi criada uma pauta de reivindicações, “criando uma nova juridização para o social e inúmeros canais de interlocução com o Estado via conselhos gestores, câmaras etc.” (idem, *ibidem*).



Categorias sociais até então esquecidas passaram a exigir seus direitos. (Fotos: Fabio Rodrigues Pozzebom e Fernando Frazão/Agência Brasil; Cesar Ogata/SECOM; Mídia Ninja e Christiensen/Wikimedia Commons).

No ano de 2014, foram realizados debates para a constituição da política de participação social. Por meio da Secretaria-Geral da Presidência da República, foram formuladas as diretrizes de funcionamento e organização de conselhos participativos em todos os âmbitos de governo. Em sua cartilha explicativa, a Secretaria-Geral indica que foram criados canais de participação efetiva da população na elaboração, implementação e acompanhamento das políticas públicas do governo federal. Gilberto Carvalho (2014), ex-ministro-chefe da Secretaria-Geral, afirma que a partir da Constituição Federal de 1988, o processo democrático brasileiro consolidou as lutas sociais por liberdade e cidadania e que, no século XXI, o governo federal tem o dever de estimular a participação da sociedade civil, para avançar, principalmente, no que diz respeito aos direitos dos cidadãos. Ao implementar a PNPS, Carvalho acredita que se constrói a efetiva participação social como método de governo, instituindo diretrizes específicas sobre cada um dos canais de interação entre Estado e sociedade. Afirma ainda que a PNPS foi uma conquista de movimentos e entidades que lutam pelo fortalecimento da democracia participativa.

Já em São Paulo, em agosto de 2013, o prefeito Fernando Haddad promulgou o Decreto-Lei no 54.156 para a regulamentação dos artigos 34 e 35 da Lei Municipal no 15.764, que dispõem sobre a criação, composição e atribuições dos Conselhos Participativos Municipais em cada subprefeitura. Viabiliza-se, assim, o controle social – exercido por membros da sociedade civil – da municipalidade, por meio da fiscalização de ações e gastos públicos, bem como da apresentação de demandas, necessidades e prioridades.

O decreto garante que cada conselho buscará articulação com os demais conselhos e fóruns existentes. Além disso, os Conselhos Participativos Municipais observarão os princípios estabelecidos para o município em sua Lei Orgânica, especialmente: a defesa da elevação do padrão de qualidade de vida e de sua justa distribuição; a preservação do meio ambiente, dos recursos naturais e dos valores históricos e culturais; a colaboração na promoção do desenvolvimento urbano, social e econômico e no acesso de todos, de modo justo e igualitário, aos bens, serviços e condições de vida indispensáveis; o desenvolvimento de suas atividades e decisões pautado pela prática democrática, pela transparência e garantia de acesso público sem discriminação e ocultamento de informações; o apoio às várias formas de organização e representação do interesse local em temas de defesa de direitos humanos e sociais, políticas urbanas, sociais, econômicas e de segurança; a não sobreposição à ação de conselhos, fóruns e outras formas de organização e representação da sociedade civil, desenvolvendo ação integrada e complementar às áreas temáticas de cada colegiado; o zelo para que os direitos da população e os interesses públicos sejam atendidos com qualidade, equidade, eficácia e eficiência; a participação social; e o respeito à autonomia e à independência de atuação das associações e movimentos sociais.

Com o passar dos anos, foram realizadas eleições para a constituição dos conselhos nas subprefeituras. E, nesse sentido, podemos indicar que, **hoje, os Conselhos Participativos Municipais estão organizados em cada uma das 32 subprefeituras de São Paulo**. Compostos por representantes eleitos, os conselhos participativos são instrumentos da sociedade civil para ampliar a participação social e a transparência na gestão pública.

# 3. Desafios e perspectivas dos Conselhos Participativos Municipais de São Paulo

Como vimos anteriormente, o primeiro ano e meio de gestão de Luiza Erundina foi de práticas administrativas abertas à participação direta da população. Assim, a prefeitura resolveu adotar uma administração descentralizada, mas organizada. Foi instituída, por meio da Lei Orgânica do Município, em 4 de abril de 1990, a denominação de “subprefeituras” ao que antes eram as “administrações regionais”. Em seu texto, no artigo 77, a Lei Orgânica promulga que:

A administração municipal será exercida, em nível local, através de Subprefeituras, na forma estabelecida em lei, que definirá suas atribuições, número e limites territoriais, bem como as competências e o processo de escolha do Subprefeito (SÃO PAULO, 1990).

Esse foi o primeiro passo para uma efetiva descentralização da administração municipal e da participação da sociedade civil nas decisões locais. Segundo Maria Lucia Refinetti Martins (1997), as subprefeituras foram criadas como unidades integradoras, com orçamento próprio e autonomia, e são responsáveis pelo planejamento e execução do conjunto de serviços num território claramente definido. As antigas administrações regionais eram subordinadas à Secretaria das Administrações Regionais e funcionavam apenas como fiscalizadoras, atuando também na limpeza e em pequenas obras. Já as subprefeituras foram concebidas para ter total autoridade técnico-administrativa, com a necessária infraestrutura e orçamento para responder pela administração municipal em sua respectiva região. Desde então os subprefeitos passaram a ser nomeados pelo prefeito e respondem diretamente a ele.

A proposta das subprefeituras contou inclusive, segundo Martins (idem), com orçamento urbanístico previsto nos princípios do Plano Diretor, apresentado em 1990. A autora aponta que o Plano Diretor não envolvia uma proposta de modelo de estrutura urbana. Assim, as subdivisões das subprefeituras apoiaram-se no relevo físico da cidade, e considerou suas características urbana e populacional. Também foi baseando-se no Plano Diretor de 1990 que foi construído um projeto de lei específico para a criação de canais de participação social. “Calcado nas diversas experiências praticadas pela administração em curso, dispunha sobre: audiências públicas, ple-

biscito, conselhos municipais e regionais setoriais, conselhos de gestão de equipamentos, fora da cidade de São Paulo e postos de informação e coleta de sugestões” (MARTINS, 1997, p. 4). Tal projeto de lei assegurou a manutenção, por meio de regimentos, de conselhos municipais, regionais, setoriais e de equipamentos existentes, fossem eles legais ou informais.

Esses conselhos foram constituídos com o objetivo de participar da elaboração das diretrizes e planos setoriais, além de fiscalizar sua implantação. Todos eles foram divididos em sua representação da seguinte forma: representantes da sociedade civil com 50%, representantes dos servidores do setor e do poder público com outros 50%. Martins (idem) ainda aponta que vários foram implementados de forma efetiva: saúde, criança e adolescente, educação, habitação, cultura, transportes, abastecimento, idosos e deficientes. Ainda na gestão de Erundina, foram criados conselhos de gestão de equipamentos municipais com o objetivo de constituir a participação de trabalhadores municipais, prestadores de serviço e usuários na gestão do referido equipamento. Todos os equipamentos municipais tiveram seus conselhos de gestão instalados e colocados em funcionamento.

Sabe-se que quando se termina uma gestão e se inicia outra, tudo o que foi construído pode ser deixado de lado, ou desmontado. Depois da administração de Luiza Erundina, vieram as gestões de Paulo Maluf e Celso Pitta, que não deram continuidade às descentralizações implementadas pela então prefeita. Somente no início do século XXI, com a gestão de Marta Suplicy, é que se retomou tal ação, por meio de, mais uma vez, maior participação social.

A gestão petista, em 2000, disputou o segundo turno das eleições com Paulo Maluf e foi eleita para administrar a cidade de 2001 a 2004, sucedendo Celso Pitta. Retomou a nomenclatura “subprefeituras” para as “administrações regionais” e as equipou e informatizou. Transferiu a sede da prefeitura para o Edifício Matarazzo, no Viaduto do Chá, e implementou o Bilhete Único, que poderia ser utilizado ilimitadas vezes nas integrações de ônibus, dentro do período de duas horas.



Os Centros Educacionais Unificados (CEUs) também foram implementados durante a gestão de Marta Suplicy.  
Disponível em: < [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/freguesia\\_brasilandia/noticias/?p=47813](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/freguesia_brasilandia/noticias/?p=47813)>

Nessa gestão foi implementada em São Paulo a experiência do Orçamento Participativo (OP), inspirando-se nos 16 anos de experiência da cidade de Porto Alegre. Assim, retomou a democracia participativa interrompida durante oito anos.

Durante o III Congresso Municipal de Educação, em março de 2004, também aconteceu o Orçamento Participativo Criança (OP Criança), uma inovação para a cidade. Além disso, foram criadas a Coordenadoria Especial da Juventude e a Coordenadoria Especial de Assuntos da População Negra, que não existiam. As dificuldades de dar continuidade à política de participação social não cessaram com a Gestão Marta Suplicy. Nos oito anos posteriores, nas gestões de José Serra e Gilberto Kassab, as subprefeituras foram organizadas de maneira muito diferente do que haviam sido implementadas por Luiza Erundina entre 1989 e 1992.

## **80 mil pessoas participam da discussão do orçamento da cidade em 2003**

O Orçamento Participativo permite que a população discuta e decida a aplicação de recursos e as políticas públicas da cidade, cooperando com o Executivo e o Legislativo na decisão sobre o uso dos recursos públicos. Esse importante processo foi introduzido na cidade pela atual administração e conta com um número cada vez maior de participantes.

Em 2001, as 191 assembleias contaram com 34 mil pessoas para discutir os investimentos em educação e saúde. No ano seguinte, foram realizadas 450 reuniões, com a participação de mais de 55 mil pessoas, que opinaram sobre as duas áreas já apreciadas no ano anterior e elegeram em cada região uma terceira área de prioridades.

Em 2003, o Orçamento Participativo ocorreu de maneira descentralizada nas 31 subprefeituras, com a participação de cerca de 80 mil pessoas em assembleias, reuniões, plenárias e conferências (SÃO PAULO, 2004, p. 18).

### **3.1 As subprefeituras e a construção dos conselhos participativos**

Em matéria veiculada pela Rede Brasil Atual (ESTEBAN, 2012), informou-se que as subprefeituras de São Paulo sofreram um desmantelamento durante as gestões de José Serra e Gilberto Kassab, com seus orçamentos anuais tendo uma queda de 61%. Segundo a publicação, as subprefeituras perderam atribuições, ao contrário da Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, que ganhou peso e aumentou suas verbas públicas em 516%. Além disso, a administração Serra/Kassab interrompeu a continuidade do OP. Por isso, diante da descon-

tinuidade de gestões administrativas que dificultaram a participação social, mais uma vez a democracia participativa se desmontou.

Luciano Santos e Maurício Xixo Piragino (2014), em artigo para a revista CartaCapital, atualizaram o papel das subprefeituras de São Paulo ao focar a análise na instituição dos conselhos participativos. Segundo os autores, as eleições dos Conselhos Participativos das subprefeituras de São Paulo, que aconteceram em 8 de dezembro de 2011, finalizaram um processo demorado de grande luta pela participação direta da população nas subprefeituras:

No ano de 2004, foi aprovada na Câmara Municipal de São Paulo a Lei 13.881, que estabelecia o Conselho de Representantes nas Subprefeituras. Imediatamente, foram iniciados os trabalhos para realização das eleições, entretanto todos foram surpreendidos por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) promovida pelo então procurador-geral de Justiça de São Paulo, Rodrigo Pinho. O procurador substituiu Luiz Antonio Marrey, que acabara concluir seu mandato na Procuradoria-Geral de Justiça e assumira a Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos. Essa ADIN foi acolhida pelo Tribunal de Justiça-SP, que concedeu efeito liminar suspendendo a eleição e consequentemente os Conselhos de Representantes.

Nos anos seguintes, foram travadas sucessivas lutas no campo do judiciário: Tribunal de Justiça, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal (em andamento), tentando restabelecer as eleições, além de uma articulação política feita junto ao ex-prefeito Gilberto Kassab, juntamente com o ex-presidente da Câmara José Police Neto. Na Câmara Municipal, foi criada uma Frente Parlamentar Pró-Conselho de Representantes, com participação da sociedade civil (inédito assento da sociedade civil em Frente Parlamentar), presidida pelo vereador Antonio Donato e com apoio de 27 vereadores. O objetivo era viabilizar o Conselho por iniciativa do Poder Executivo, mas infelizmente não houve nenhum avanço, por total omissão daquele Poder, que não teve interesse em construir essa relação e fortalecer o espaço da cidadania na cidade (SANTOS & PIRAGINO, 2014).

Mas, em 2012, passados oito anos de batalhas judiciais, o prefeito Fernando Haddad apresentou seu Programa de Metas inicial e inseriu como meta 96 a constituição do Conselho Participativo, com base em eleições diretas. Assim, em 25 de janeiro de 2014, 1.113 cidadãos tomaram posse nas 32 subprefeituras.



A constituição do Conselho Participativo está incluída no Programa de Metas apresentado pelo prefeito Fernando Haddad . (Foto Fabio Arantes/SECOM).

Com base no artigo citado, ainda se pode perceber que as dificuldades enfrentadas para a implementação dos conselhos participativos foram inúmeras: eleição inédita para um espaço novo de participação; mudanças de endereço para votar nos conselheiros; transformação das subprefeituras em “espaço anêmico dentro da administração pública municipal” (idem, ibidem), para os quais, conseqüentemente, não se dava importância e visibilidade; eleição facultativa, sem propaganda obrigatória na televisão, sem partidos e num domingo ensolarado; boa parte da grande mídia trabalhando contra o processo eleitoral e não divulgando a importância da participação dos cidadãos; e, principalmente, o sentimento de insatisfação da população paulistana com o sistema político vigente, com o pensamento de “ninguém me representa”. Mesmo assim, ainda de acordo com Santos e Piragino (idem), “120 mil cidadãos foram às urnas para ver estabelecida uma nova dinâmica democrática na cidade e registraram 600 mil votos”.

**Os Conselhos Participativos Municipais são organismos autônomos da sociedade civil, reconhecido pelo poder público municipal como espaço consultivo e de representação da sociedade nas 32 subprefeituras da cidade.**

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

### **3.2 Adesão do município de São Paulo ao Compromisso Nacional pela Participação Social**

Em 30 de junho de 2014 (SÃO PAULO, 2014), a Prefeitura de São Paulo aderiu ao Compromisso Nacional pela Participação Social e à Municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), dando continuidade à construção da democracia participativa na cidade. No ato, que aconteceu na sede da prefeitura, estavam presentes o ex-ministro Gilberto Carvalho, o prefeito Fernando Haddad e o ex-secretário adjunto de Direitos Humanos Rogério Sottili e representou um grande avanço na construção da Política e do Sistema Municipal de Participação Social. Formalizou-se, assim, a adesão do município ao Compromisso Nacional pela Participação Social, instituído pelo Decreto Federal no 8.243, de 23 de maio de 2014, com o objetivo de estabelecer as diretrizes para o fortalecimento do diálogo entre Estado e sociedade civil, buscando a ampliação e o aprofundamento dos mecanismos de democracia participativa no Brasil.



Ato de Adesão da cidade de São Paulo ao Compromisso Nacional de Participação Social e Municipalização dos ODMs (Objetivos do Milênio).  
(crédito: Cesar Ogata/SECOM).

Gilberto Carvalho afirmou que a Constituição já prevê a inclusão da população nas discussões da sociedade civil e que a presidenta Dilma Rousseff legitimou tal previsão por meio do decreto. Rogério Sottili, por sua vez, disse que já houve diversos processos participativos muito importantes na cidade desde o início da gestão:

- elaboração do Programa de Metas;
- discussões em torno do Plano Diretor,
- constituição dos conselhos participativos, inclusive com representação de imigrantes.

Para o secretário, isso reforçou o entendimento do prefeito Haddad sobre a participação como método de gestão transversal e permanente no governo. O ato também contou com a adesão da prefeitura à municipalização dos ODMs. As metas do milênio foram estabelecidas em 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU), buscando mobilizar os países a melhorar as condições sociais da população mundial até 2015. Em 2010, no entanto, verificou-se que, em alguns países, o bom desempenho nacional no cumprimento desses objetivos não era compatível com os índices de desenvolvimento desagregados de seus municípios.

Diante da situação, a ONU propôs que os ODMs fossem também implementados em nível municipal. O governo federal brasileiro estabeleceu então a Agenda de Compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Governo Federal e Municípios 2013-2016. A adesão da Prefeitura de São Paulo também se constitui como um passo importante para uma futura articulação com a agenda pós-2015, que será permeada por novas metas: os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).



Ato de Adesão da cidade de São Paulo ao Compromisso Nacional de Participação Social e Municipalização dos ODMs (Objetivos do Milênio).  
(crédito: Cesar Ogata/SECOM).



# Conclusão

Ao pensarmos em Educação Popular, vemos a importância da educação no desenvolvimento da participação social e, mais ainda, nos direitos humanos para aqueles que estão representando a sociedade civil nos debates com o Estado. Como escreveu Paulo Freire (1997, p. 267): “Não é possível refazer este país, democratizá-lo, humanizá-lo, torná-lo sério, com adolescentes brincando de matar gente, ofendendo a vida, destruindo o sonho, inviabilizando o amor. Se a educação sozinha não transformar a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda”.

Ante o panorama de desenvolvimento da participação democrática em outros países, podemos salientar que ainda há muito o que construir. Os conselhos participativos foram inseridos por lei na cidade de São Paulo desde os anos 1990, mas somente em 2013 aconteceu a primeira eleição direta para esses conselhos.

A urbanista e professora universitária Raquel Rolnik (2013), registrou que, dos 2,8 mil candidatos a atuarem como conselheiros nas 32 subprefeituras da cidade de São Paulo no ano de 2013, 1.125 foram escolhidos e passaram a acompanhar, avaliar, propor e, por conseguinte, participar ativamente da implementação das políticas públicas. Por esses números, vemos que, em média, foram escolhidos em torno de um representante para cada 10 mil habitantes. Vale lembrar que a primeira gestão dos conselhos participativos tomou posse em 25 de janeiro de 2014, com mandato de dois anos, portanto, até 2016.

Para Rolnik, um dado que chamou à atenção nas referidas eleições dos conselhos foi o fato de que nos bairros de periferia inscreveram-se mais candidatos a conselheiros do que nos bairros de áreas nobres da cidade.

A maior média de candidatos por vaga se deu no Itaim Paulista e em Cidade Tiradentes, ambos na Zona Leste da Cidade, com 3,8 inscritos disputando cada vaga. Já os bairros da Lapa e de Pinheiros, na Zona Oeste, e da Vila Mariana, na Zona Sul, registraram menos de dois candidatos disputando cada vaga (ROLNIK, 2013).

Sabemos que são os moradores das periferias aqueles que mais necessitam das políticas públicas. Nesse sentido, é preciso salientar que a participação dessa parcela da população nas eleições para os Conselhos Participativos Municipais pode demonstrar a força de mobilização,

organização e capacidade de cobrança e de acompanhamento das políticas. Entretanto, Rolnik diz que sua impressão em relação àquele ano foi de que tal número de eleitores se explica por um maior déficit de representação e de expressão pública nas periferias da cidade; quer dizer, os moradores da periferia não se sentiam representados na Câmara Municipal ou nas secretarias do município.

Como vimos, as eleições para os Conselhos Participativos Municipais, na verdade, foram o primeiro movimento de participação efetiva da sociedade civil nas ações diretas das subprefeituras da capital paulista. Sendo um primeiro momento de participação efetiva, objetiva e concreta, foi capaz de contribuir de fato para o processo e os resultados das políticas públicas, enfrentando o desafio de ampliar e qualificar ainda mais a participação.

A experiência da eleição dos membros dos Conselhos Participativos Municipais na cidade de São Paulo significou um movimento de fortalecimento e de retomada das ações de participação direta de membros da sociedade civil, principalmente dos movimentos de moradia e de defesa da mulher. Mostrou também que não existe neutralidade na participação social, na educação democrática ou nas atividades desenvolvidas por governos e entidades. Por isso mesmo, exige-se continuamente o fortalecimento desses conselhos, de modo que a população assuma, cada vez mais, em suas mãos, a sua própria história.

# Referências

## Livros, artigos, teses, dissertações

ARISTÓTELES. *A política*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BOBBIO, N. *Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CHAUÍ, M. *Convite à Filosofia*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2004.

FREIRE, P. *Pedagogia da esperança: um reencontro com a Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. *“Desafios da educação de adultos frente à nova reestruturação tecnológica”*. Seminário Internacional Educação e Escolarização de Jovens e Adultos. Brasília: MEC, 1997, p. 264-274.

GADOTTI, M. *Escola Cidadã: 9 questões da nossa época*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997 (Nova Coleção Questões da Nossa Época).

GOHN, M. G. *“500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor”*. Rev. Mediações, vol. 5, n. 1, Londrina, jan./jun. 2000, p. 11-40.

KOWARICK, L. & SINGER, A. *“A experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo”*. Novos Estudos – CEBRAP, n. 34, São Paulo, mar. 1993, p. 195-216.

MANTEGA, G. *“A experiência do poder”*. Teoria e Debate, n. 33, São Paulo, nov. 1996, p. 56.

MARTINS, M. L. R. *“Descentralização e subprefeituras em São Paulo – experiência da gestão 1989-1992: prefeita Luiza Erundina de Sousa”*. LABHAB, nov. 1997. Disponível em: <[www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/martins\\_descentralizaerundina.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/martins_descentralizaerundina.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

MATA-MACHADO, B. N. *A instituição conselho e a democracia: na história do Brasil e no Conselho Nacional de Política Cultural*. Brasília: VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013.

PALUDO, C. *Educação Popular em busca de alternativas: uma leitura desde o campo democrático e popular*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

RANCIÈRE, J. *O ódio à democracia*. São Paulo: Boitempo, 2014.

REIS FILHO, D. A. *Rússia (1917-1921): anos vermelhos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1987.

TOCQUEVILLE, A. *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia Limitada, 1962.

## Matérias de imprensa, blogs, sites, documentos

BRASIL. *Política Nacional de Participação Social*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

CABRAL, J. F. P. Os regimes políticos e as formas de governo segundo Aristóteles. Filosofia. Brasil Escola, s.d. Disponível em: <[www.brasilecola.com/filosofia/os-regimes-politicos-as-formas-governo-segundo-aristoteles.htm](http://www.brasilecola.com/filosofia/os-regimes-politicos-as-formas-governo-segundo-aristoteles.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

CARVALHO, G. “Apresentação”. In: BRASIL. *Política Nacional de Participação Social: o que é a Política Nacional de Participação Social (PNPS)*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014 (Cartilha PNPS). Disponível em: <[www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/CartilhaPNPS1.pdf](http://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/CartilhaPNPS1.pdf)>. Acesso em: 1 set. 2015.

DALLARI, D. A. *Conselhos populares e democracia participativa*. Migalhas de Peso. Migalhas, 24 jun. 2014. Disponível em: <[www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI203171,101048-Conselhos+populares+e+democracia+participativa](http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI203171,101048-Conselhos+populares+e+democracia+participativa)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

ESTEVAN. *Sem orçamento e com comando militar, subprefeituras em São Paulo são desmanteladas*. Política. Rede Brasil Atual, 6 set. 2012. Disponível em: <[www.redebrasilatual.com.br/politica/2012/09/subprefeituras-sao-desmanteladas-1](http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2012/09/subprefeituras-sao-desmanteladas-1)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

FONTES, V. “Sociedade civil”. Verbetes. *Dicionário da educação profissional em saúde*, 2009. Disponível em: <[www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/socciv.html](http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/socciv.html)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

ROLNIK, R. *Os desafios da primeira gestão do Conselho Participativo Municipal*. Blog da Raquel Rolnik, 11 dez. 2013. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/2013/12/11/os-desafios-da-primeira-gestao-do-conselho-participativo-municipal>>. Acesso em: 3 set. 2015.

SANTOS, L. & PIRAGINO, M. X. *Conselho Participativo: mais democracia na cidade de SP*. Sociedade. CartaCapital, 5 fev. 2014. Disponível em: <[www.cartacapital.com.br/sociedade/conselho-participativo-um-marco-democratico-na-cidade-de-sao-paulo-2241.html](http://www.cartacapital.com.br/sociedade/conselho-participativo-um-marco-democratico-na-cidade-de-sao-paulo-2241.html)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

SÃO PAULO. *Lei Orgânica do Município de São Paulo*. São Paulo, 1990. Disponível em: <[www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/70045\\_Lei\\_Organica\\_do\\_Municipio.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/70045_Lei_Organica_do_Municipio.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2015.

\_\_\_\_\_. *Balanço de gestão*. São Paulo: Secretaria de Governo Municipal, 2004. Disponível em: <[www2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/governo/BalancoGestao.pdf](http://www2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/governo/BalancoGestao.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. *Prefeitura de São Paulo adere ao Compromisso Nacional de Participação Social e à Municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)*. Notícias. Coordenação da Política Municipal de Participação Social, 30 jun. 2014. Disponível em: <[www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/politica\\_municipal\\_de\\_participacao\\_social/noticias/?p=173913](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/politica_municipal_de_participacao_social/noticias/?p=173913)>. Acesso em: 3 set. 2015.